

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая
наука 2 *2019*

POLITICAL SCIENCE (RU)

Москва
2019

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт научной информации по общественным наукам РАН»

Редакционная коллегия

Е.Ю. Мелешкина – д-р полит. наук, *главный редактор*, завотделом политической науки ИНИОН РАН; **В.С. Авдонин** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **Л.Н. Верчёнов** – канд. филос. наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН; **И.И. Глебова** – д-р полит. наук, руководитель Центра россиеведения ИНИОН РАН; **Д.В. Ефременко** – д-р полит. наук, замдиректора, руководитель Центра социальных научно-информационных исследований ИНИОН РАН; **М.В. Ильин** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **О.Ю. Малинова** – д-р филос. наук, *зам главного редактора*, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **П.В. Панов** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН; **С.В. Патрушев** – канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник, руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии ФНИЦ РАН; **Ю.С. Пивоваров** – академик РАН, научный руководитель ИНИОН РАН; **И.А. Помигуев** – канд. полит. наук, *ответственный секретарь*, научный сотрудник ИНИОН РАН; **А.И. Соловьёв** – д-р полит. наук, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова; **Р.Ф. Туровский** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **И.А. Чихарев** – канд. полит. наук, доцент кафедры сравнительной политологии факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова

Редакция журнала

Главный редактор: д-р полит. наук *Е.Ю. Мелешкина*

Заместитель главного редактора: д-р филос. наук *О.Ю. Малинова*

Ответственный секретарь: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Научный редактор: д-р полит. наук *Р.Ф. Туровский*

Литературный редактор: канд. полит. наук *О.А. Толтыгина*

Выпускающий редактор: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Корректор: *М.П. Крыжановская*

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 результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» по политологии.

Журнал включен в **Russian Science Citation Index (RSCI)** на платформе **Web of Science**. Издается при участии **Российской ассоциации политической науки (РАПН)**.

DOI: 10.31249/poln/2019.02.00

© «Политическая наука», научный журнал, 2019

© ФГБУН «Институт научной информации по общественным наукам РАН», 2019

POLITICAL SCIENCE (RU)

Political science (RU) is one of the key Russian periodicals dedicated to the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers. The journal is quarterly **published by the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences** (INION RAN) and with the assistance of the **Russian Political Science Association** (RAPN).

The journal always pays attention to the actual situation in the political science in general and its trends, as well as to the overview and analysis of up-to-date scientific achievements. Articles and other materials dedicated to the methodology are featured in the journal. Informational and research & information sources (abstract reviews, synopses, book reviews, etc.), materials from other periodicals and results obtained by various think tanks and institutes are always published in **Political science (RU)**.

Political science (RU) is included in the list of the academic journals recommended by the **High Certification Commission** (VAK) of the Ministry of Education and Science of Russian Federation. The journal is also in the list of the **Russian Science Citation Index** database of the **Web of Science** platform.

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief – Elena MELESHKINA, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Head of Political Science Department, INION RAN (Moscow, Russia); **Deputy Editor-in-Chief – Olga MALINOVA**, Dr. Sci. (Philos.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Executive secretary – Ilya POMIGUEV**, Cand.

Sci. (Pol. Sci.), research fellow, INION RAN (Moscow, Russia); **Vladimir AVDONIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, INION RAN (Moscow, Russia); **Lev VERCHENOV**, Cand. Sci. (Philos.), leading researcher, INION RAN (Moscow, Russia); **Irina GLEBOVA**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Head of the Center of Russian Studies, INION RAN (Moscow, Russia); **Dmitry EFREMENKO**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), acting director, INION RAN (Moscow, Russia); **Mikhail ILYIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Petr PANOV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher of the Department of Research of political institutions and processes, Perm Scientific Center of the Ural Branch Russian Academy of Sciences (Perm, Russia); **Sergey PATRUSHEV**, Cand. Sci. (Hist.), leading researcher, Head of Comparative Political Studies Department, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); **Yuriy PIVOVAROV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Supervisor, INION RAN (Moscow, Russia); **Aleksandr SOLOVYEV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); **Rostislav TUROVSKY**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Ivan CHIHAREV**, Cand. Sci. (Pol. Sci.), Associate Professor of Comparative Political Science Department of Political Science, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia)

**ТЕМА НОМЕРА:
ЛОКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

СОДЕРЖАНИЕ

Представляю номер.....	9
------------------------	---

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

<i>Туровский Р.Ф.</i> . Поселение как субъект локальной политики: Теоретические основы исследований	13
<i>Бирюков С.В., Барсуков А.М.</i> . Локальное как возможный ответ на глобальные вызовы	31

ИДЕИ И ПРАКТИКА

<i>Туровский Р.Ф., Джаватова К.Ю.</i> . Региональное неравенство в России: Может ли централизация быть лекарством?	48
<i>Савенков Р.В.</i> . Электоральный потенциал оппозиционных кандидатов по итогам выборов в региональные парламенты в Центрально-Черноземном регионе (2010–2018)	74

КОНТЕКСТ

<i>Трудолюбов А.С.</i> . Эволюция моделей местного самоуправления на поселенческом уровне в современной России	95
<i>Скороходова О.С.</i> . Политическое положение и развитие местного самоуправления в городских поселениях: Опыт кейс-анализа	124

- Максимов А.Н., Озяков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: В поисках новой функциональности в постсоветское время 138

РАКУРСЫ

- Кольба А.И., Кольба Н.В. Городские конфликты как фактор гражданско-политической активизации локальных сообществ 160
- Гражданские и политические онлайн-практики в оценках российской молодежи (2018) / Е.В. Бродовская, А.Ю. Домбровская, Р.В. Пырма, А.А. Азаров 180

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

- Корнеева Е.М. Воспроизведение электоральных паттернов голосования на субнациональных выборах 198
- Захарова Е.А. Факторы электорального успеха «Альтернативы для Германии» 219
- Экба М.А. Формирование локальных элит поселенческого уровня в России (На примере Воронежской области) 245

CONTENTS

Introducing the issue	9
-----------------------------	---

STATE OF THE DISCIPLINE

<i>Turovsky R.F.</i> Settlement as a subject of local politics: Theoretical background of research	13
<i>Biryukov S.V., Barsukov A.M.</i> Local as a possible response on global challenges	31

IDEAS AND PRACTICE

<i>Turovsky R.F., Dzhavatova K. Yu.</i> Regional disparity in Russia: Can centralization become a remedy?	48
<i>Savenkov R.V.</i> Electoral potential of opposition candidates on the basis of elections to regional parliaments in the Central Black Earth Region (2010–2018)	74

CONTEXT

<i>Trudolyubov A.S.</i> Developments of the models of the municipal government formation in settlements of modern Russia	95
<i>Skorokhodova O.S.</i> The political situation and the development of local government in urban areas: The experience case analysis	124
<i>Maximov A.N., Ozyakov A.E.</i> Inter-city municipalities in the city districts in Russia: New functionality in the Post-Soviet Era	138

PROSPECTS

<i>Kolba A.I., Kolba N.V.</i> Urban conflicts as a factor of the local communities civil-political activation.....	160
<i>Civil and political online practices in the evaluations of Russian youth (2018) / Ye.V. Brodovskaya, A.Yu. Dombrovskaya, R.V. Pyrma, A.A. Azarov</i>	180

FIRST DEGREE

<i>Korneeva E.M.</i> Reproduction of electoral voting patterns in the subnational elections	198
<i>Zakharova E.A.</i> Reasons for Alternative für Deutschland's electoral success.....	219
<i>Ekba M.A.</i> Formation of local elites in Russia's settlements (On the example of Voronezh region)	245

ПРЕДСТАВЛЯЮ НОМЕР

Очередной номер журнала «Политическая наука» посвящен главным образом вопросам локальной политики и местного самоуправления. Отчасти в нем также рассматриваются проблемы современной избирательной политики и гражданской активности. В номере представлены работы как ряда известных ученых, так и молодых специалистов, в нем есть авторы и из Москвы, и из различных регионов России. Многие исследования, представленные в номере, являются результатом работы, проведенной непосредственно на местности, «в поле». Значительная часть публикаций связана с научно-исследовательскими проектами, выполненными при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (включая серию работ тематического проекта «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: Политическое положение и проблемы развития»), а также в рамках научной деятельности Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (в лице Лаборатории региональных политических исследований) и Комитета гражданских инициатив.

В рубрике «Состояние дисциплины» представлены концептуальные работы, посвященные осмыслинию проблемного поля современной локальной политики. В статье Р.Ф. Туровского «Поселение как субъект локальной политики: Теоретические основы исследований» автор фокусирует свое внимание на самом низовом – поселенческом уровне местного самоуправления, определяя концептуальные основы для его исследования и выявляя политическую субъектность поселений. С точки зрения автора, поселения могут рассматриваться в трех вариантах – как муниципальные образования (административно-территориальные единицы), как локальные политические сообщества и как локальные политические

режимы. В каждом из этих случаев возможны свои подходы и методы исследований.

В свою очередь в статье С.В. Бирюкова и А.М. Барсукова «Локальное как возможный ответ на глобальные вызовы» авторы обращают внимание на растущее влияние локального уровня территориального управления, что сочетается с происходящими в мире процессами глобализации и напоминает также об известном феномене глокализации. При этом авторы отмечают наличие кризисных процессов и на локальном уровне, что требует использования новых управленических подходов и практик.

В рубрике «Идеи и практика», в частности, рассматривается актуальный вопрос о региональном неравенстве в современной России, его измерениях, масштабе и динамике. В статье Р.Ф. Туровского и К.Ю. Джаватовой «Региональное неравенство в России: Может ли централизация быть лекарством?» делаются выводы об относительных успехах централизации, которая привела к снижению социального неравенства российских территорий, а также остановила процесс роста финансово-экономических различий между регионами, типичный для начала нулевых годов.

Р.В. Савенков в статье «Электоральный потенциал оппозиционных кандидатов по итогам выборов в региональные парламенты в Центрально-Черноземном регионе (2010–2016)» провел анализ процессов формирования оппозиционного избирателя на локальном уровне. В статье были сделаны выводы о повышении роли сельского избирателя в сравнении с менее активным городским, а также о сокращении потенциала оппозиционного голосования в исследуемых регионах.

Рубрика «Контекст» включает в себя ряд работ, посвященных локальной политике в современной России. В статье А.С. Трудолюбова «Эволюция моделей местного самоуправления на поселенческом уровне в современной России» автор проанализировал ход реформы местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа. В работе было установлено, что наиболее значимым фактором, влияющим на принятие решений о смене модели местного самоуправления и, прежде всего, на отказ от прямых выборов муниципальных глав, является бюджетная обеспеченность поселений.

В статье О.С. Скороходовой «Политическое положение и развитие местного самоуправления в городских поселениях: Опыт

кейс-анализа» предпринимается интересная попытка рассмотрения локального политического режима на примере поселения Екатериновка в Саратовской области. Ранее подобные исследования проводились только на примерах более крупных муниципальных образований, являющихся «полноценными» городами. В статье также были проанализированы отношения между поселением и районом, а также областью.

Наконец, статья А.Н. Максимова и А.Е. Озякова «Внутригородские муниципальные образования городских округов России: В поисках новой функциональности в постсоветское время» обращается к еще одной малоизученной теме – внутригородским муниципальным образованиям в городских округах, создание которых стало возможным после принятия поправок в российское законодательство в 2014 г. Статья, основанная на исследованиях Комитета гражданских инициатив, приходит к выводам о том, что, несмотря на малозначительное распространение нового типа муниципальных образований (они возникли всего лишь в трех городах) и слабую роль вновь созданных органов внутригородской власти, внутригородские муниципалитеты обладают и определенными перспективами.

В рубрике «Ракурсы» А.И. Кольба и Н.В. Кольба в своей статье «Городские конфликты как фактор гражданско-политической активизации локальных сообществ» обращаются к вопросам гражданской активности локальных городских сообществ, рассматривая в качестве примера ряд локальных конфликтов в Краснодаре. По мнению авторов, городские конфликты играют важную роль в процессах формирования гражданско-политической субъектности в городской политике.

Е.В. Бродовская, А.Ю. Домбровская, Р.В. Пырма и А.А. Азаров в статье «Гражданские и политические онлайн-практики в оценках российской молодежи (2018)» обращаются к данным социологического исследования, посвященного установкам российской молодежи в сфере гражданской и политической онлайн-активности. Авторы, в частности, выявляют различные типы сетевого гражданского и политического участия, обращая внимание на дифференциацию установок молодежи.

В рубрике «Первая степень» в этот раз представлены работы трех аспирантов ведущих московских вузов – МГУ им. М.В. Ломоносова, НИУ ВШЭ и МГИМО. Статья Е.М. Корнеевой «Воспроиз-

водство электоральных паттернов голосования на субнациональных выборах» посвящена сравнительному исследованию региональных и муниципальных выборов в Москве на основе данных в разрезе внутригородских муниципальных образований. Исследование, в частности, позволило объяснить причины ряда успешных случаев мобилизации оппозиционного электората на местном уровне, а также выявило возможности и ограничения практик электорального авторитаризма в сложно устроенном мегаполисе.

Статья Е.А. Захаровой «Факторы электорального успеха «Альтернативы для Германии»» анализирует причины формирования базы сторонников новой правопопулистской партии на региональном уровне, обращая внимание на развитие миграционных процессов и экономическую динамику в германских землях как на факторы голосования и обращаясь к теме «воронки причинности». Кроме того, в статье было выявлено тяготение локальных общин так называемых «русских немцев» к поддержке «Альтернативы для Германии».

Наконец, в статье М.А. Экба «Формирование локальных элит поселенческого уровня в России (На примере Воронежской области)» рассматривается малоизученный феномен поселенческих политических элит. Работа была выполнена по итогам полевого исследования в Воронежской области. Она позволила выявить решающее влияние неформальных отношений и личных связей на вхождение в локальную элиту. При этом подтверждены преобладание в местных депутатских элитах выходцев из бюджетной сферы, а также политическая слабость этих элит в сравнении с бюрократическими элитами из местной администрации.

P.Ф. Туровский

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ*

ПОСЕЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ ЛОКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЙ¹

Аннотация. В статье проводится разработка концептуальных основ для политического анализа муниципальных образований «низового», поселенческого уровня. С этой целью сделаны обзор существующих теорий (теории местного самоуправления, городские режимы, медиация и структурация, теория места в политике, локалитет) и их операционализация для «микросубъектов» субнациональной политики. Автор приходит к выводу о том, что поселение может рассматриваться в политической науке с трех точек зрения. Во-первых, поселение – это локальная административно-территориальная единица, в российском варианте – муниципальное образование самого нижнего уровня, входящее в состав муниципального района. Во-вторых, поселение может рассматриваться как локальное политическое сообщество. При таком подходе на первый план выходит политическая субъект-

* Туровский Ростислав Феликсович, доктор политических наук, профессор, заведующий лабораторией региональных политических исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: RTurovsky@hse.ru

Turovsky Rostislav, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: RTurovsky@hse.ru

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: политическое положение и проблемы развития». Автор также выражает благодарность участнику проекта студенту НИУ ВШЭ А. Трудолюбову за помощь при проведении исследования.

ность поселения, т.е. из административной единицы оно становится политическим актором. В таком случае речь идет о формировании на территории поселения определенных политических интересов и / или политизированных идентичностей. Однако эти процессы не обязательно строго связаны с административными границами определенных поселений. В-третьих, поселение может рассматриваться как локальный политический режим. В таком случае в центре нашего внимания вновь оказывается поселение как административная единица, но подход к ее рассмотрению коренным образом меняется. Главное внимание мы уделяем выявлению локальных политических акторов, которыми могут быть различные группы интересов, бюрократические структуры, партийные и общественные организации и др. Их изучение в России имеет большую перспективу.

Ключевые слова: поселение; место; локалитет; местное самоуправление; городской режим; локальный политический режим; локальная политика.

Для цитирования: Туровский Р.Ф. Поселение как субъект локальной политики: Теоретические основы исследований // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 13–30. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.01

R.F. Turovsky
Settlement as a subject of local politics:
Theoretical background of research

Abstract. The article is dedicated to the conceptual framework for political analysis of municipalities at their «lowest» level of settlements. To achieve this goal the author presents the survey of existing theories (local government, city regimes, mediation and structuration, place in politics, locality) and operationalizes them for the smallest units of subnational politics. According to the article the settlement can be studied from three points of view. Firstly, the settlement is a local administrative unit, in Russia – municipality of the lowest level being subdivision of municipal *rayon*. Secondly, the settlement can be studied as a local political community. From this point the settlement becomes a political actor and not just an administrative unit acquiring qualities of political subject. In such cases settlements become the areas where specific political interests and/or identities are formed. However such developments are not necessarily confined to the administrative borders of settlements. Thirdly, the settlement is a possible area of local political regime. From this point we pay much attention towards local political actors such as interest groups, parties, bureaucratic groups, social movements etc. Their study has a great potential in Russia.

Keywords: settlement; place; locality; local government; city regime; local political regime; local politics.

For citation: Turovsky R.F. Settlement as a subject of local politics: Theoretical background of research // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 13–30. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.01

Исследование местного самоуправления (далее – МСУ) является распространенным направлением во многих социальных науках, включая политологию, социологию, юриспруденцию, экономику и другие. На данный момент все эти разнородные исследования породили большое количество теорий, раскрывающих различные аспекты МСУ.

Во-первых, стоит выделить макротеории, рассматривающие местное самоуправление с высоким уровнем генерализации и делающие акцент на таких моментах, как взаимоотношения государства и капитала, локальная автономия, централизация и т.д.; допустимо их применение при исследовании самых разных кейсов в очень непохожих странах. Во-вторых, существуют теории, фокусирующие свое внимание на конкретных феноменах, их использование зачастую ограничено определенными странами и городами (например, городские режимы, местные социальные движения), или же они могут существенно отличаться в зависимости от институционального контекста (например, политическое лидерство, бюрократический контроль). Помимо этого, существуют и другие «водоразделы». Так, концепции МСУ могут носить нормативный или эмпирический характер.

Для начала стоит обратиться к макротеориям МСУ. Существует ряд классических концептуальных моделей, которые сформировались еще в XIX в. Наиболее известной из них является концепция «свободной общинны», авторство которой принадлежит Алексису де Токвиллю. Его работа «Демократия в Америке» носила дуалистичный характер: с одной стороны, автор описывал политические процессы в Соединенных Штатах начала XIX в., с другой – он полагал, что устройство США является нормативным для других государств. Главными тезисами этой книги стоит считать следующие: община – это естественная форма человеческого обожжения; ее свобода исходит от нее самой, а государство только лишь закрепляет это законодательно; община – «школа демократии», она вовлекает граждан в политику. А. де Токвиль также разделял правительенную и административную централизации

(первую он считал обязательным условием существования государства, а вторую – величайшей угрозой свободе граждан) [де Токвиль, 1992].

Идеи знаменитого французского автора не только получили дальнейшее развитие, но и встретили разнообразную критику. Один из основоположников отечественного изучения МСУ А. Васильчиков, ссылаясь на А. де Токвиля и его описание англо-американской системы, разработал общественно-хозяйственную теорию, которая, однако, значительно отличается в том, что, с точки зрения Васильчикова, МСУ годится для любой формы политического устройства, поскольку кроме государственных интересов существует еще много других нужд и польз на местах, т.е. интересы МСУ и государства пересекаться не должны. Практическая реализация данной концепции означает наличие у этих двух уровней власти совершенно разных полномочий [Ильин, Стялова, 2012].

Критика как А. де Токвиля, так и А. Васильчикова в России происходила со стороны «государственной» (Н. Лазаревский, В. Безобразов) и «юридической» (Б. Чичерин) теорий. Первая полагала, что МСУ есть не более чем децентрализованное государственное управление, вписанное, таким образом, в «вертикаль власти». Второй же подход требует более подробного пояснения. В его рамках община также появляется до государства, но свою истинную суть обретает, лишь подчинившись высшему порядку. Б. Чичерин критикует опасения А. де Токвиля относительно административной централизации и тезис А. Васильчикова о необходимости разделения функций государства и МСУ. Его позиция состоит в невозможности точного разграничения как концептов правительственной и административной централизации, так и полномочий на общие и местные. Б. Чичерин считает, что МСУ должно подчиняться государственной власти, так как невозможно построить страну только на нем, а также, что полномочия центральной власти должны исполняться на местах органами МСУ [Чичерин, 1894].

Марксизм, рефлексируя по поводу институционального развития в XX в., также выдвигал свои теории, такие как «локальное государство», «дуалистическая политика» и «неравномерное развитие». Первая объясняла, что МСУ служит буфером между центральным правительством и угнетаемыми классами (в реальности его автономия лишь фикция, и оно есть то же государство, но на локальном уровне), муниципальные выборы становились проявле-

нием классового конфликта и служили для «выпуска пара» (среди авторов концепции локального государства можно упомянуть С. Кокберн, см.: [Cockburn, 1977]). Теория подвергалась критике, так как не объясняла причины наличия у МСУ конкретного спектра полномочий. Концепция «дуалистической политики» восполняет этот пробел, выдвигая тезис о том, что существуют полномочия, которые буржуа ни в коем случае не передадут «вниз» (например, оборона и промышленная политика), а остальное (менее важное для буржуа, но более значимое для населения) отходит МСУ. Критика такого подхода состояла в том, что специальные исследования демонстрировали схожесть паттернов локального и общенационального голосований (т.е. локальная повестка не оказывала влияния на предпочтения избирателей). Теория «неравномерного развития» исходит из того, что МСУ служит для сглаживания разрывов в развитии регионов. Достоинство этой теории состояло в том, что она объясняла, почему политика муниципалитетов такая разная [Place, policy and politics... 1990].

На данный момент в дополнение к уже существующим теориям сформировался ряд новых или дополненных концептов. Дебаты ведутся вокруг двух ключевых моментов, которые остались неизменными: демократичность и эффективность МСУ. С одной стороны, местное самоуправление – это «школа демократии», с другой – «фабрика услуг». Зачастую они выглядят как два полюса, между которыми необходимо найти золотую середину. Это позволяет сделать подход децентрализации, который предполагает, что в случае передачи максимального объема полномочий на уровень МСУ можно достичь и того и другого [Foundations for local governance... 2008]. Но он подвергается критике сразу по двум направлениям. С одной стороны, большая эффективность муниципалитетов в области предоставления услуг вызывает сомнения (аргументы изложены, например, в указанном докладе [Charbit, Michalun, 2009]), и эмпирические исследования в этой области также дают противоречивые результаты (обзор ряда таких исследований предложен в следующей работе [Broadway, Shah, 2009]). С другой стороны, стоит вопрос о том, насколько муниципалитеты вообще в состоянии быть институтом демократического общества, выражающего интересы локальных сообществ.

Теория гласит, что при институциональной организации системы МСУ в стране необходимо придерживаться следующего набора принципов:

- Степень близости к населению прямо пропорциональна эффективности МСУ;
- Люди должны иметь право выбора типа и количества предоставляемых услуг;
- Требование отдельной юрисдикции для каждой предоставляемой услуги;
- Требование большого числа пересекающихся юрисдикций;
- Каждая услуга должна предоставляться юрисдикцией, контролирующей минимальную территорию по следующим причинам:
 - Местная власть лучше понимает потребности людей;
 - Местная власть более подотчетна, и этим увеличивает фискальную ответственность и эффективность, особенно если финансирование услуг также децентрализовано;
 - Исключаются ненужные уровни юрисдикции;
 - Стимулирование конкуренции между муниципалитетами.
- Максимальный объем функционала должен быть на максимально низком уровне, за исключением тех случаев, когда это невозможно (принцип субсидиарности).

В такой ситуации население сможет участвовать в политике своими налогами, избирательными бюллетенями, формировать общественные движения и т.д., максимально влияя на местную власть. В подобном институциональном дизайне мы получаем модель «фискального обмена», при котором МСУ предоставляет услуги, согласно желаниям граждан, и при этом является максимально демократичным [Local governance... 2006].

Однако во многих работах возникает вопрос относительно смысла деятельности малых муниципалитетов, например в сельской местности. При численности населения в несколько тысяч человек вопрос о демократичности, если ссылаться на А. де Токвилля, даже не стоит. Малое локальное сообщество с относительно гомогенным населением в принципе обладает высокой общностью интересов, и в его рамках мнение отдельных граждан довольно значимо. Однако встает вопрос об эффективности работы МСУ, обусловленный малым объемом ресурсов, которыми располагает такой муниципалитет. Скорее всего, мы не можем передать община большой объем полномочий под самостоятельное финансиро-

вание, но тогда мы вынуждены либо отдавать их вышестоящим местным / региональным органам государственной власти (например областям, по Б. Чичерину), либо финансировать общины сверху, ограничивая их финансовую автономию. Тем самым получается, что с малыми муниципалитетами тезисы теории децентрализации утрачивают свою значимость. К тому же исследователи российского случая, например, в принципе отвергают гипотезу о наличии демократичности в малых муниципалитетах в условиях субнационального авторитаризма [Реформа местной власти... 2008]. Таким образом, малые локальные сообщества в определенных условиях, несмотря на тезисы теории децентрализации, не могут демонстрировать ни большей эффективности, ни большей демократичности.

Крупные муниципалитеты в лице городов, напротив, обладают значительными ресурсами и при должной организации, согласно вышеуказанным принципам, способны демонстрировать высокую эффективность в сфере предоставления услуг. Однако вопрос о демократии в городах стоит более остро. Во-первых, власть в городских сообществах может быть распределена неравномерно в пользу городских элит, и теоретические модели таких ситуаций будут описаны нами далее. Во-вторых, трудно избежать проблемы отчуждения МСУ от населения в крупных городах.

В итоге возникают четыре вопроса о влиянии размера муниципального образования на его функционирование.

1. Муниципалитет какого размера расходует средства эффективнее?
2. В каком муниципалитете участие граждан в политике выше?
3. Какой муниципалитет эффективнее справляется с перераспределением доходов?
4. Зависит ли экономическое развитие на территории муниципалитета от численности его населения? [Theories of urban politics, 1995].

Однозначно аргументы по вопросам перераспределения доходов (если муниципалитет оказывает большой объем услуг), расходования средств и экономического развития говорят в пользу крупных городов. Однако в крупных городах, как уже отмечалось, существуют проблемы с демократичностью. Их можно решить путем деления городов на малые муниципалитеты (например, городские округа с внутригородским делением, как это сейчас возможно в России), но в такой ситуации, во-первых, падает эффек-

тивность заведомо более сильной общегородской власти, а во-вторых, появляется угроза для автономии города от органов государственной власти.

Отдельного внимания заслуживают исследования власти в городских сообществах. Они появились в США в 1920-е годы в поле зрения социологов и постепенно переросли в серьезное направление политической науки. Изначально конкурировали две концепции: плурализм и элитизм. Первая предполагала, что власть рассредоточена между разными институциональными сферами, и ни одна из них не принимает решения единолично, что приводит к постоянному поиску компромисса. Вторая же говорила о наличии в городах единой властвующей элиты, которая, не принимая непосредственного участия в политике, контролирует все основные сферы. Дальнейшие сравнительные исследования показали, что ни одна из моделей не является единствено верной, а реальное положение между этими двумя полюсами определяется рядом факторов: размером города, степенью диверсификации экономики, уровнем образования населения, институциональным устройством МСУ. Также определенный вклад в дискуссию внесли марксисты, считавшие, что когда необходимо защищать интересы властвующей элиты, все ее члены способны работать как единый организм. Марксизм, оперируя концептами «реальных» и «мнимых» интересов, разработал теорию третьего лица власти.

С 1980-х годов доминирующими стали иные теории: «машины роста» и «городские режимы». Первые предполагали коопeração различных групп интересов (в основном – бизнеса) с целью роста городской экономики, а вторые – возможность формирования кросс-секторальной коалиции, управляющей городом. Второй концепт оказался более вариативным. Он предполагает, что формированию режима (с этой точки зрения режим существует не всегда и не везде) способствуют пять факторов:

- Местная проекция интересов бизнеса;
- Интегрированность бизнеса;
- Большой размер города;
- Традиции коопération в городской политике;
- «Уникальность» города.

Также в этой логике была создана классификация городских режимов:

- Режим сохранения статус-кво;

- Режим роста;
- Федералистские режимы (предполагающие зависимость от федеральных средств);
- Предпринимательские режимы;
- Прогрессивные режимы среднего класса.

Как можно видеть, данные теории довольно строго ограничены географически – их применение за пределами США проблематично. Уже европейские исследования показали, что роль бюрократии там гораздо выше, что потребовало скорректировать методологию с учетом этого фактора [Ледяев, 2012].

Отдельного внимания заслуживают так называемые «федералистские режимы», предполагающие существование коалиции муниципальных акторов за счет получения трансфертов из бюджетов верхних уровней. Данный концепт выглядит интересным для российского случая, учитывая повсеместную тенденцию зависимости МСУ от межбюджетных трансфертов [Кузнецова, 2017]. Поселенческий уровень зависит от денег из региональных фондов (или же районных, тоже финансируемых за счет трансфертов) поддержки поселений. В данной ситуации для российской политологии релевантной выглядит теория фискального федерализма как источника рент. Согласно этой теории, муниципалитеты (как и регионы) в состоянии получать от бюджетов верхних уровней трансферты гораздо большего объема, чем предполагает их значимость (которую определяют население, важные объекты инфраструктуры на территории и т.д.) и чем они сами приносят в казну. Подобная ситуация возникает в обмен на определенный «политический трансферт» (результаты голосования, например) в пользу центра и его интересов. Таким образом, теория предполагает формирование в определенных муниципалитетах / регионах локальных режимов (зачастую недемократического характера), которые извлекают ренту из своей политической лояльности [Gervasoni, 2010]. Данная теория, на наш взгляд, может быть релевантной по отношению к малым и неразвитым муниципалитетам в России.

Интерес представляет также адаптация теорий городских режимов к российским условиям, включая условия малых городов, имеющих статус поселений. Во-первых, специально для российской специфики было принято решение считать наличие кросс-секторальной коалиции необязательным условием формирования городского режима [Ледяев, 2015]. Во-вторых, эмпирические ис-

следования показали следующий ряд черт, характерных для малых городских сообществ в России.

1. Глубокая иерархичность режимных конфигураций. 2. Эпизодическая роль «внешних» акторов. 3. Малая роль партийных организаций и городских представительных органов. 4. Слабое влияние малого бизнеса / невмешательство крупного бизнеса / участие градообразующих предприятий в коалиции [Чирикова, Ледяев, Сельцер, 2014].

Однако теория городских режимов не всегда может быть применима к поселениям. Одна из причин состоит в том, что городские режимы, согласно их теории, складываются не в каждом городе – для этого необходимо выполнение определенных условий. В небольших локальных сообществах вероятность формирования каких-либо политически активных и осмысленных акторных коалиций еще ниже. В то же время на поселенческом уровне, на наш взгляд, может быть использован и альтернативный подход – теория локальных политических режимов. В этом случае исследователю не обязательно ставить вопрос о каких-либо смыслах и направленности действий местных политических акторов. С точки зрения теории локального политического режима задача состоит в том, чтобы корректно определить действующую на территории поселения акторную конфигурацию и выявить связанные с этими акторами ресурсы, интересы и стратегии.

Исследование локального политического режима дает также возможность определить правила игры, типичные для локальной политики и ассоциируемые с действующими в ней акторами. Этот подход отчасти пересекается с классическим исследованием городских режимов, но есть и существенные различия. Так, исследование локальных политических режимов позволяет говорить о развитии на местном уровне демократических процессов, либо, например, о роли авторитарных практик. Тем самым изучение локальных политических режимов обычно вписано в общий контекст изучения процессов демократизации и выявления связанных с этим режимных характеристик. В свою очередь изучение городских режимов больше сфокусировано на вопросах социально-экономического развития территорий, связанных с целеполаганием и интересами задействованных акторов.

В то же время для полноценного осмысления места и функций поселений в политической системе и политическом режиме

следует определиться с ключевыми характеристиками и особенностями локальной политики. С этой целью необходимо в первую очередь обратиться к концепту «места» (англ. – place), получившему большое развитие в западной политологии и политической географии, но малоизвестному в России. Сразу оговоримся, что место отнюдь не идентично и не равнозначно поселению. Место не обязательно должно быть предельно «маленьким» на географической карте. Скорее речь идет о смыслах связи между политикой и территорией, в роли которой, как правило, выступает компактная часть земной поверхности, условно именуемая местом.

Согласно подходам, типичным для зарубежной гуманитарной географии, место ассоциируется в первую очередь с его восприятием, и с этой точки зрения исследование места представляет собой изучение идентичности, связываемой с территорией. Например, в культурной географии И-Фу Тuan развивал в свое время концепт «чувств места», присущего обществу и его отдельным группам, а в политической географии большое внимание уделялось восприятию территории, особому эмоциональному отношению к ней, например, ярко выраженному в националистическом дискурсе [Tuan, 1990]. Подспудно развивался подход, который впоследствии оформился в качестве контекстуального подхода в политической науке, в соответствии с которым территория представляется одним из политических контекстов. Предвосхищая этот подход, Дж. Энтрикин рассматривал в свое время место как контекст, включая в его понимание опыт места и чувство места, т.е. субъективные характеристики отношения людей к территории [Entrikin, 1991, р. 6].

Постепенное развитие концепта места в географической науке обернулось тем, что некоторые авторы поставили вопрос о сравнимости характеристик различных территорий. В частности, в американской географии благодаря Р. Хартшорну родилась концепция экспепционализма, защищающая уникальность места. Эта концепция, однако, совсем не подходит для сравнительной политологии.

В социальных и политических науках впоследствии сформировался более комплексный подход, который учитывает субъективное восприятие места, но предполагает и другие аспекты. Главное здесь в том, что место рассматривается с точки зрения взаимодействия общественно-политических сил, связанного с оп-

ределенной территорией и приобретающего свои смыслы в результате этой связи. Тем самым место перестает быть объектом физической географии, т.е. просто частью земной поверхности. Главную роль в разработке этого подхода сыграли такие авторы, как социолог Э. Гидденс, стремившийся «реабилитировать» пространство в социальных науках и предложивший свои определения регионализации и «места действия» (англ. – *locale*), и политический географ Дж. Эгнью, который, опираясь на работы Э. Гидденса, разработал наиболее подробную политологическую трактовку места. Э. Гидденс определяет место действия как «физическому региону, включенный в качестве части в структуру взаимодействия, имея при этом определенные границы, которые позволяют взаимодействие тем или иным образом сконцентрировать» [Giddens, 1984, p. 375]. Подобное определение не фиксирует собственно географический размер места действия, который может быть и весьма обширным. Но чаще всего подразумевается все-таки небольшая территория, которая, в частности, может соответствовать размерам поселения. В работах Дж. Эгнью место действия стало одним из трех смысловых элементов места. Собственно место действия понимается этим автором как арена для социальных отношений, а двумя другими элементами места являются местоположение (географическое положение, *location*) и чувство места (*sense of place*) [Agnew, 1987, p. 28].

Еще раз подчеркнем, что место в литературе чаще ассоциируется с небольшой территорией и примечательно, что у того же Дж. Эгнью оно выступает в качестве синонима понятия «локалитет» (*locality*), которое уж точно относится к очень компактному ареалу. С точки зрения теории локалитет представляет собой низовой уровень в многоуровневой политико-географической системе, которая не связана напрямую с системой управления (включающей государства, политico-административные регионы, муниципальные образования и т.п.), хотя отчасти с ней соотносится. Локалитет – это понятие, типичное для мир-системного подхода в политической географии, развитием которого занимался П. Тэйлор [Taylor, 1985]. С нашей точки зрения, локалитеты – это наименьшие по площади физической территории единицы политического пространства, но это не обязательно административные единицы. Скорее речь идет о естественных процессах складывания социально-политических отношений и взаимодействий на территориях, и локалитет представляет собой компактный «сгусток» таких взаимо-

действий. С точки зрения мир-системного подхода он к тому же вписан в более сложную и многоуровневую мир-систему.

Далее возникает вопрос, какие именно процессы характеризуют функционирование места в системе политических отношений. С точки зрения Дж. Эгню, место задействовано в процессах медиации, означающей взаимодействие между обществом и государством, которое протекает при участии места как контекста этого взаимодействия [Agnew, 1987, р. 25]. Дж. Эгню справедливо отмечал, что место потеряло свое значение в дискурсе социальных наук, где его, с одной стороны, вытеснило понятие «сообщество» (англ. – *community*), а с другой – место стало восприниматься только с физико-географической точки зрения, как фрагмент обычной географической карты и не более того. Медиация предполагает, что место становится узлом (англ. – *nexus*) и контекстом социальных процессов и политического действия.

В теории Э. Гидденса рассматривается процесс еще более обширный, чем медиация. Это – процесс структурации, который предполагает развертывание социальных взаимодействий в пространстве и времени [Giddens, 1984]. Место играет важную роль в процессах социальной структурации, в том числе по той причине, что участники социального действия, группы и индивиды обязательно имеют определенную локальную привязку.

В конечном итоге рассмотрение места в процессах медиации общественно-политических отношений и социальной структурации в пространстве и времени дает нам возможность считать его одним из основных контекстов политики. Конечно, никто не утверждает, что место само по себе становится политическим актором. Но это – контекст, имеющий значение (англ. – *context that matters*), тогда как политическое действие протекает и на территории, и при участии территории.

Разумеется, несмотря на то что с формальной точки зрения никто из авторов не определяет строгую размерность места, имплицитно подразумевается, что речь идет о локальных политических процессах. Не случайно авторы этого подхода активно интересовались микросоциологией и локальными характеристиками избирательных процессов. В частности, тот же Дж. Эгню указывал на наличие вполне определенных региональных корней у итальянского фашизма и германского национал-социализма, а также выявлял районы повышенной популярности Шотландской

национальной партии, стремясь определить причины того, что партия популярна именно в этих районах. В работах других политических географов в качестве одного из факторов голосований выделялся эффект соседства, смысл которого состоит во влиянии локальных межличностных политических коммуникаций на принятие электорального решения в компактной соседской общине (neighborhood, см.: [Agnew, 1987]). Общий посыл многих авторов, с которыми мы в данном случае согласны, состоит в том, что вся политика имеет локальный характер: фраза «вся политика – локальная» (англ. – all politics is local) характерна для американской политики и обычно ассоциируется с высказыванием бывшего спикера Палаты представителей Т. О’Нейла. Это, конечно, не означает, что она обязательно посвящена решению местных вопросов, но зато подразумевает, что у всех политических процессов есть привязка к месту, локализация, имеющая определенный смысл.

В то же время место – это по-прежнему определенная территория, но только непосредственно вовлеченная в социально-политические процессы. Возникает вопрос о том, какие политические акторы действуют непосредственно на этой территории. И с этой целью особое внимание следует обратить на феномен локального политического сообщества. Дж. Эгню указывал в своих работах на неправомерное смешение понятий места и сообщества, а также на не вполне заслуженный приоритет, который в социальных науках получило сообщество. Работы по локальной политике, при всей важности концепции места, не могут не учитывать политическое сообщество, формирующееся на территории. Причем серьезным является и вопрос о политической субъектности сообщества, которая в социальных науках долгое время недооценивалась.

В связи с этим следует вспомнить еще о работах знаменитого германского социолога XIX в. Ф. Тенниса, говорившего о дихотомии сообщества и общества (*Gemeinschaft* и *Gesellschaft*). Схожие позиции занимал и философ О. Конт. Но при всем наличии этой дихотомии в социальных науках еще с XIX в. появляется своя aberration – в пользу общества, которое словно вытесняет прежнюю совокупность сообществ, нивелируя их политическое значение. Дихотомия общества и сообщества, по сути, трансформировалась в дихотомию современности и традиции. С этой точки зрения сообщество воспринималось как элемент традиции, характеризующийся отмирающим партикуляризмом и локальным коллекти-

визмом. Основное внимание социальные и политические науки, напротив, уделяли вопросам консолидации «больших» обществ, складывающихся в национальных государствах, созданию современных территориальных государств. Отрицание сообщества становится типичным для многих работ XIX и первой половины XX в. Этот подход стал характерным и для классики американской социологии, оказавшей огромное влияние на развитие политической науки, для таких авторов, как Т. Парсонс, С. Липсет и Г. Алмонд. Консолидированное общество, как социальная система с ее структурными паттернами (как, например, у Т. Парсонса), универсализмом и определенным образом «упакованным» в систему индивидуализмом с этой точки зрения подавляет и вытесняет локальные сообщества. В схожей логике рассуждал и марксизм, абсолютизируя действие экономических сил при формировании современного общества и почти не обращая внимания (по крайней мере, в своих исходных версиях) на территориальные аспекты политики (впоследствии, впрочем, неомарксизм, наоборот, оказал огромное влияние на политическую географию, включая мир-системный подход и теорию локалитетов).

В случае сообщества важно тем временем обратить внимание на проблему формирования его политической субъектности. Очевидно, что, как и в случае с местом (в отличие от «простой» физической территории) здесь нужны определенные смыслы, позволяющие группе людей, проживающих на некой территории, считаться политическим сообществом.

Ключевую роль в этом процессе играют локальные социальные коммуникации. В связи с этим можно вспомнить классические работы К. Дейча, который определял политическое сообщество как «сообщество социального взаимодействия, дополненного как принуждением, так и согласием» [Deutsch, 1954, p. 16]. Политическое сообщество, несомненно, обладает и свойствами политии, объединяющей в данном случае сообщество людей с политической властью. И здесь как раз поселение, в котором действуют органы муниципальной власти, становится примером политии. Локальный характер политическому сообществу придают, с нашей точки зрения, структурные характеристики коммуникаций, которые в локальном политическом сообществе в высокой степени имеют межличностный характер. В связи с этим, например, П. Ласследт различал в свое время общество межличностных коммуникаций (в

оригинале – *face-to-face society*) и территориальное общество (*territorial society*), где первое, очевидно, соответствует нашим представлениям о локальном политическом сообществе [Lasslett, 1956].

Итак, исходя из сказанного выше, поселение, на наш взгляд, может рассматриваться в политической науке с трех точек зрения. Во-первых, поселение – это локальная административно-территориальная единица, в российском варианте – муниципальное образование самого нижнего уровня, входящее в состав муниципального района. На территории поселение представляет собой один населенный пункт или же несколько населенных пунктов, близко расположенных друг к другу. Поселение обладает классическим набором признаков административного (формального) региона, такими как присутствие органов власти, реализующих определенные полномочия, и наличие административных границ, в которых действуют эти органы власти.

Во-вторых, поселение может рассматриваться как локальное политическое сообщество. При таком подходе на первый план выходит политическая субъектность поселения, т.е. из административной единицы (или вместо административной единицы) оно становится политическим актором (субъектом). В таком случае речь идет о формировании на территории поселения определенных политических интересов и / или политизированных идентичностей (в зависимости от подхода – рационально-позитивистского или конструктивистского). Однако эти процессы не обязательно связанны с административными границами определенных поселений. Они могут быть идентичными и связывать между собой целые группы поселений (создавая, таким образом, политические районы) или, напротив, характеризовать какие-либо малые социальные группы, присутствующие в отдельных поселениях, но не имеющие там доминирования (создавая социальные анклавы или трансграничные сети). Но в любом случае речь идет о развертывании локальной политики, где поселенческая структура оказывается местом действия, а локальные политические сообщества формируются за счет локальных же коммуникаций, создавая свои «неофициальные» географические границы.

В-третьих, поселение может рассматриваться и как локальный политический режим, хотя сам по себе этот подход не является достаточно проработанным в политической науке (в отличие от регионального политического режима). В таком случае в центре

нашего внимания вновь оказывается поселение как административная единица, но подход к ее рассмотрению коренным образом меняется. Главное внимание мы уделяем выявлению локальных политических акторов, которыми могут быть различные группы интересов, бюрократические структуры, партийные и общественные организации и др. В каждом конкретном случае возможна своя конфигурация этих акторов, не исключая, конечно, сугубо административный тип локального политического режима, где нет никаких акторов, помимо органов власти, т.е. небольшой, но и объективно слабой поселенческой бюрократии. Но вполне возможны более интересные и содержательно насыщенные локальные политические режимы, где можно говорить об акторных стратегиях, интересах и специфических местных правилах игры. Их изучение в России имеет большую перспективу, но пока еще по большому счету даже не начиналось.

Список литературы

- де Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц.; предисл. Г.Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
- Ильин О.Ю., Стялова И.К. Сущность местного самоуправления в теориях дореволюционных российских исследователей // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: Теория, методология, практика. – М., 2012. – № 5. – С. 148–154.
- Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. – М.: Ленанд, 2017. – 390 с.
- Ледяев В.Г. Зарубежный опыт эмпирического исследования власти и возможности его использования для изучения локальной политики в современной России // Российский Кавказ: Проблемы, поиски, решения / Под ред. Р.Г. Абдулатипова, А.-Н.З. Дибирова. – М.: Аспект-пресс, 2015. – С. 132–139.
- Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. – М.: Издательство НИУ ВШЭ, 2012. – 472 с.
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб.: Норма, 2008. – 338 с.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г. Власть в малом российском городе: Конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. – М., 2014. – № 2. – С. 88–105.
- Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. – М.: Типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко., 1894. – Т. 1–3. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/> (Дата посещения: 20.02.2019.)

- Agnew J.* Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society. – Boston; L.: Allen and Unwin, 1987. – 286 p.
- Boadway R., Shah A.* Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance. – Cambridge, UK: Cambridge univ. press, 2009. – 629 p.
- Charbit C., Michalun M.V.* Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government. – Paris: OECD Publishing, 2009. – 189 p. – (OECD Working Papers on Public Governance; N 14.)
- Cockburn C.* The local state. – L.: Pluto Press, 1977. – 208 p.
- Deutsch K.W.* Political community at the international level. – Garden City; N.Y.: Doubleday, 1954. – 70 p.
- Entrikin J.N.* The betweenness of place. Towards a geography of modernity. – Basingstoke: Macmillan, 1991. – 196 p.
- Foundations for local governance: Decentralization in comparative perspective / Ed. by F. Saito. – Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2008. – 301 p.
- Gervasoni C.* A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine province // World politics. – Cambridge, 2010. – Vol. 62, N 2. – P. 302–340.
- Giddens A.* The constitution of society. – Berkeley; Los Angeles: Univ. of California press, 1984. – 473 p.
- Lasslett P.* The face to face society // Philosophy, politics and society / Ed. by P. Lasslett. – Oxford: Basil Blackwell, 1956. – P. 157–184.
- Local governance in developing countries / Ed. by A. Shah. – Washington, DC: World Bank publications, 2006. – 492 p.
- Place, policy and politics: do localities matter? / M. Harloe, C.G. Pickvance, J. Urry (eds). – L.: Unwin Hyman, 1990. – 224 p.
- Taylor P.J.* Political geography. World-economy, nation-state and locality. – Essex, UK: Longman, 1985. – 238 p.
- Theories of urban politics / D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds). – L.: Sage, 1995. – 310 p.
- Tuan Yi-Fu.* Topophilia: A study of environmental perception, attitudes, and values. – N.Y.: Columbia univ. press, 1990. – 260 p.

С.В. БИРЮКОВ, А.М. БАРСУКОВ*

**ЛОКАЛЬНОЕ КАК ВОЗМОЖНЫЙ ОТВЕТ
НА ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ¹**

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению возможных альтернативных путей развития, связанных с повышением роли и веса локального уровня территориальной организации и управления в современных условиях. Авторы рассматривают эту проблему в контексте противоречивого и кризисного процесса трансформации устоявшихся пространственно-территориальных иерархий и становления более гибкой и приспособленной к потребностям социально-экономического развития модели управления. Наряду с целым рядом новых перспективных возможностей авторы обнаруживают ряд кризисных явлений на собственно локальном уровне территориальной иерархии, решение которых требует поиска новых властно-управленческих моделей и стратегий.

Ключевые слова: глобализация; глокализация; территориальная организация; государственное управление; централизм; локальная политика; местное развитие; мировой город.

* **Бирюков Сергей Владимирович**, доктор политических наук, профессор, научный сотрудник Центра изучения России, Восточно-Китайский педагогический университет (Китай, г. Шанхай), e-mail: birs. 07@mail.ru; Барсуков Александр Михайлович, кандидат политических наук, заместитель декана факультета политики и международных отношений Сибирского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (Россия, Новосибирск), e-mail: amb2@inbox.ru

Biryukov Sergey, East China Normal University (Shanghai, China), e-mail: birs.07@mail.ru; Barsukov Alexander, Siberian Institute of Management, Branch of RANEPA (Novosibirsk, Russia), e-mail: amb2@inbox.ru

¹ Исследование проводится в рамках поддержанного РФФИ проекта «Как создается протест? Пространства, символы и лидеры протестных сообществ в городах Сибири» № 18-011-0866.

Для цитирования: Бирюков С.В., Барсуков А.М. Локальное как возможный ответ на глобальные вызовы // Политическая наука. – М., 2019. – № 1. – С. 31–47. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.02

S.V. Biryukov, A.M. Barsukov
Local as a possible response on global challenges

Abstract. The article is devoted to the consideration of possible alternative development paths associated with increasing the role and weight of the local level of territorial organization and management in modern conditions. The authors consider this problem in the context of a controversial and crisis process of transforming established spatial and territorial hierarchies and making the management model more flexible and adapted to the needs of socio-economic development. Along with a number of new promising opportunities, a number of crisis phenomena at the local level of the territorial hierarchy is discovered. Its solution requires the search for new power-management models and strategies.

Keywords: globalization; glocalization; territorial organization; public administration; centralism; local politics; local development; world city.

For citation: Biryukov S.V., Barsukov A.M. local as a possible response on global challenges // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 31–47. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.02

**Кризисы глобального развития
и предпосылки экспансии локального**

В современной ситуации значительное число научных исследований, интерпретирующих феномен глобализации, концентрируется на интерпретации таких тесно связанных с ней феноменов, как многообразные потоки, перемещения и сам процесс детерриториализации. Подобный анализ, прежде всего, отрицает неподвижные формы территориальной организации, равно как и различные проявления политики централизованного государственного регулирования. Кроме того, что не менее важно, в рамках этого анализа подробно рассматривается то, насколько тесно современная стадия глобализации связана с различными типами трансформации территориальной организации на разных субглобальных уровнях. На базе этой критики традиционных подходов к изучению пространственно-территориальной организации некоторые исследователи приходят к выводу о том, что процесс ретерриториализации, включающий в себя процессы реконфигу-

рации, реструктуризации и реscalирования на таких уровнях субглобальной организации, как города и государства, следует рассматривать в качестве важнейшей составной части процесса глобализации [Brenner, 2009, с. 73]. Опираясь на признанные классическими труды Дэвида Харви [Harvey, 1982] и Анри Лефевра [Lefebvre, 1978], современные исследователи развивают свою аргументацию в рамках продолжающейся дискуссии о различных путях и формах ретерриториализации в условиях современного этапа глобализации. Глобализация, равно как и ретерриториализация, рассматриваются в этих работах в контексте развития социально-экономического и политico-институционального пространств как феномены, постепенно переходящие на более высокие, взаимно пересекающиеся географические уровни и измерения, включая уже существующие регионы, формирующиеся межрегиональные объединения и локализованные пространства [Anderson, 1996; Сегн, 1995; Cox, 1993]. Такие непосредственно связанные с глобализацией процессы, как пространственно-временное «сжатие», ускорение оборота капиталов, товаров и услуг, а также повышение мобильности трудовых ресурсов востребуют изменения существующей иерархии территориальных уровней, что призвано позволить новым территориальным уровням и единицам превратиться в полноценных субъектов инновационного развития. Исследование упомянутых выше процессов не только с позиций структурного функционализма [Martindale, 1965], но в равной степени использование сетевого [Kilduff, Tsai, 2003; Kadushin, 2012], факторного [Brown, Timothy, 2006] и кластерного [Everitt, 2011] методов анализа, по глубокому убеждению авторов, формирует новые исследовательские горизонты и возможности, подчеркивая известную ограниченность возможностей традиционной методологии в новых условиях.

В частности, Д. Урри утверждает, что глобальный тренд в направлении «пространственно-временного сжатия» предполагает глубокое изменение привычных пространственных конфигураций и самого пространства с возникновением новых регулятивно-инфраструктурных форм и форм территориальной организации, создающих условия для ускорения циркуляции капитала, товаров и услуг [Social relations... 1985, р. 20–45].

Наряду с этим в большом числе работ, посвященных проблемам глобального развития, авторы отмечают протекающий се-

годня процесс освобождения социальных отношений от их локально-территориального «фундамента». В рамках этого более масштабного процесса они обнаруживают замещение «пространства мест» так называемым «пространством потоков» [Castells, 2010]. Более радикальные исследовательские подходы содержат в себе тезис о преодолении в современных условиях феноменов территориальности и географии как таковых [Ruggie, 1995, р. 139–174; Global financial integration... 1992]. В числе других значимых последствий происходящих трансформаций некоторые авторы отмечают проницаемость границ, а также постепенную «детерриториализацию» сложившихся под эгидой национальных государств политических и культурных идентичностей [Appadurai, 1996].

Помимо этого, новая ситуация в международных и межгосударственных отношениях связана с изменением традиционных ролей государства, что в корне изменяет само содержание актуального политического порядка. Оставаясь ключевым инструментом организации актуального политического порядка, государства постепенно утрачивают прежнюю политическую монополию в качестве особого «места», конституционно установленной территории, в рамках которой осуществляются функции политического выбора, представительства интересов и легитимации, формируются культурная идентичность и ключевые политические институты [Keohane, 2002, р. 1–13]. Институциональное устройство государств заметно усложняется в связи с переносом «центра силы» «сверху» на уровень регионов, коммун и муниципальных образований, и «наверх» – на уровень «международных режимов», а также «вовне» – в систему рынка и гражданского общества.

По большей части, под «разгосударствлением» в данном случае понимается фактический отказ от признания черт государства, неразрывно связываемых с ним в политической философии Нового времени: единства народа, государства и территории. В ситуации же «фрагментации» авторитета и суверенных полномочий государства граждане воспринимают «многоуровневую идентичность», связанную, в том числе, с субнациональным и наднациональным уровнями и зачастую не ограниченную определенными пространственными рамками. Новые социальные движения, в свою очередь, также изменяют общеполитический контекст, опираясь на такие новые формы идентичности, как пол, этничность или региональное самосознание.

Однако вместо конца эры территориальных государств вышеописанные изменения ведут к возникновению новых форм многослойной дипломатии и многоуровневого управления, нуждающихся, в свою очередь, в современных формах соединения, координации и представительства. Это проявляется на разных уровнях современной политики. Протекающие сегодня процессы вынуждают институты управления на разных уровнях реагировать на постоянно происходящие социальные изменения [Vasiliache, 2009, s. 81–89]. Сама политика при этом активно регионализируется. Формирование новых экономических структур происходит по преимуществу на региональном и местном уровнях и зависит от подвижного соотношения «факторов места». На местном уровне политico-организационные формы варьируют в таком широком диапазоне, что процесс «организовывания» становится важнее самих организационных форм, а процесс проектирования – важнее самой структурной перспективы. С точки зрения формального подхода в современных условиях имеет место невероятное смешение публичного и приватного действия, что заметно усложняет содержание публичной политики [Bogeson, 2000, p. 171–174].

Одной из предпосылок для складывания новой ситуации явился взрывообразный рост городов. Выдающийся представитель экономической истории Фернан Бродель в своем труде «Мировые перспективы» показал выдающуюся роль городов и государств в процессе становления и развития капитализма как мирового экономического уклада (Braudel, 1984). По заключению Фернана Броделя, именно в конце периода раннего Нового времени территориальная экономика национальных государств соединилась с экономической географией городов и урбанизацией. Одновременно с этим проявились устойчивые связи между динамичным развитием городов и ростом в масштабе национальных экономик [Sassen, 2001]. Всемирная иерархия городов в течение XIX–XX вв. в geopolитическом масштабе бросала вызов мировой системе государств, одновременно поддерживая экономическую мощь последних своими экономическими возможностями [Taylor, 1995, p. 48–62]. В развитых промышленных странах численность городского населения составляла 30% в 1900 г. и 52,5% в 1950 г. Первая волна урбанизации в западных странах стала результатом успешного разделения труда, равно как и следствием концентрации тру-

да и капитала – к началу XX в. половина живущих в городах людей трудились в промышленности.

Роль городов как формы территориальной локализации капитала является сегодня известной и признанной. Города предопределили территориальную привязку капитала, обеспечив согласованное функционирование транспортной, энергетической и коммуникационной систем, связанных с определенными исторически устоявшимися формами производства, обмена, распределения и потребления [например, Gottdiener, 1985; Harvey, 1989; 1982; Scott, 1988; Storper, 1989].

Каковы перспективы города как одного из проявлений феномена локального? Достаточно напомнить, как еще в 1961 г. Л. Мэмфорд прогнозировал, что в последней трети XX в. весь мир превратится в единую сеть метрополий [Mumford, 1963]. Различные исследования обнаруживают связь урбанизации с феноменом тертиаризации (развитием третьего сектора) – рост сферы услуг, не связанный с прямым производством материальных благ [Self-service city... 2007]. Происходящие с середины XX в. структурные изменения способствовали росту социального благосостояния и большей степени социальной справедливости. Вместе с тем именно с ростом показателей урбанизации и миграции населения увязан процесс «глобализации рисков и неопределенностей» [Mehta, 2006].

В свою очередь, немецкий исследователь Карстен Циммерман считает, что городам присуща собственная логика развития [Циммерман, 2017]. В условиях трансформации локального управления можно говорить о том, что «эффект локальной политики» требует концептуализации и операционализации для интерпретации социально-политических аспектов. К. Циммерман обращает внимание исследователей на тот факт, что локальное институциональное развитие городов находится в силовом поле и в поисках баланса политических отношений в контексте реализации политики Центра и субнациональной политики. Более того, региональный и локальный уровни политических сообществ отражают особенности институциональной инфраструктуры, артикуляции интересов и формирования политических сетей. Российский исследователь Р.Ф. Туровский отмечает, что при формировании общенациональной политики для баланса политических отношений значение имеет интеграция региональных интересов [Туровский, 2014].

Некоторые исследователи анализируют особенности влияния описанных выше процессов на функционирование национальных моделей территориальной организации и государственного управления. В частности, французский исследователь Ф. Субра в своей книге «Геополитика обустройства территорий» [Subra, 2007, р. 3–20] говорит о современном глубоком кризисе централизованно-иерархической (этатистской) модели территориальной организации и управления территориями, которые, в свою очередь, подразделяются на четыре более частных кризиса: 1) финансовый кризис, который на первой фазе (1995–2008) был связан с отказом французского государства от его прежних обязательств в социальной сфере, а вторая (2012–2018) фаза связана с отменой либо пересмотром масштабных инфраструктурных проектов; 2) идеологический кризис, который был связан с критикой культурных оснований менеджмента территорий в 1960–1970-е годы, распространением экологических идей и крушением идеи «общественного интереса»; 3) геополитический кризис, связанный с кризисом идеи нации как доминирующего дискурса, с возникновением новых публичных акторов, конкурирующих с государством, с возрастанием активности территориальных коллективов, а также с влиянием европейских институтов, предприятий и ассоциаций; 4) кризис, связанный с масштабными социальными изменениями, выражавшимися в усилении влияния среднего класса, росте численности собственников, а также с новыми практиками, сложившимися в рамках социально-экономического и публичного пространства (RTT, возрастание социальной мобильности, развитие «зеленого туризма», сферы отдыха и развлечений, активизация экологического движения и др.).

В конечном итоге, по мнению Субра, в современной Франции с ее показателем урбанизации в 77% и проживанием более половины жителей в пунктах с населением более 200 тыс. человек существует большое число проблем, связанных именно с локальным уровнем территориальной организации и управления: загрязнение окружающей среды, deinдустириализация, «устаревание» транспортной и социальной инфраструктуры, высокие темпы миграции активных жителей в мегаполисы и агломерации, разрушение «традиционных» ремесел и профессий [Subra, 2007, р. 25]. При этом выход из этой кризисной ситуации в форме новой модернизационной стратегии и политики пока не просматривается.

Активизация потенциала локального как возможный ответ на кризис традиционных моделей управления

Таким образом, по мнению целого ряда исследователей, с конца 1970-х годов началась мощная волна так называемой «кризисной глобализации», которая в течение нескольких десятилетий последовательно усиливалась, углублялась и расширялась параллельно с усилением взаимозависимости друг от друга социально-экономических и политических акторов, действующих в рамках общемировых процессов. Одновременно глубокому изменению подверглись формы территориальной организации, существовавшие на локально-региональном, национальном и наднациональном уровнях. Постепенно складывающееся новое соотношение между различными географическими уровнями рассматривается некоторыми исследователями как проявление различных типов адаптации последних к условиям глобальной экономики [Brenner, 1998, р. 1–37].

Так или иначе, характер протекающих ныне процессов ретерриториализации не допускает сохранения прежних форм неподвижной территориальной организации в ситуации постоянно ускоряющейся циркуляции людей, товаров, капиталов, идентичностей и имиджей в рамках глобального пространства. Текущая стадия глобализации, таким образом, предполагает глубокую трансформацию существующих форм территориальной организации на различных субглобальных уровнях. Некоторые исследователи делают акцент на процессах ретерриториализации, реструктурирования и изменения масштаба различных форм территориальной организации, вследствие чего не только отдельные государства, но и крупные мегаполисы («мировые города») становятся ключевыми акторами глобализационных процессов [Brenner, 1997, р. 273–306]. Как следствие, на место традиционных форм регулирования и управления (governance) приходит политика, неразрывно связанная с особенностями тех или иных уровней пространственно-территориальной организации (politics of scale) и прежде всего локальным [Smith, 1992, р. 57–79]. В свою очередь, введенное в оборот Э. Свингедоу понятие «глокализации» [Swingedouw, 1997, р. 137–166; 1992, р. 61], обозначающее «комбинированный процесс глобализации и локально-территориальной реконфигурации», характеризует многоуровневый и конфликтный процесс реструктуризации существующих территориальных уровней и позволяет

лучше понять их роль в современных условиях. В этих новых условиях, по мнению некоторых исследователей, города и государства создают новую глобальную географию и изменяют стратегии экономических акторов, связанных с воспроизводством и аккумуляцией капитала. Следуя этой логике, некоторые авторы сосредотачиваются на изучении возможностей частных акторов, способных оказывать влияние на характер социально-политических отношений на разных территориальных уровнях [Grabner, 1993].

Некоторые исследователи связывают возможность соразмерного и адекватного ответа на кризисы глобального и национального уровней управления с развитием так называемых «мировых городов» (*global cities*). Интерес исследователей к этой проблеме повысился после выхода нашумевшей статьи Фридмана и Вольфа [Friedmann, Wolff, 1982, p. 309–344]. Исследователи связывают с данным феноменом новую модель международного разделения труда и рассматривают его появление как одно из следствий процесса ретерриториализации, в рамках которого по-новому выстраиваются отношения между производством и глобальным менеджментом [Friedmann, 1986, p. 69–83]. Различные авторы предлагают собственный взгляд на феномен «мировых городов» в контексте процессов глобализации и локализации.

1. Как место, в котором соединяются воедино различные производственные процессы, значимые в контексте глобализации, обеспечивается функционирование банковских и расчетных систем, рекламной индустрии, финансового и менеджмент-консультирования, институтов экономического права, а также так называемой «глобальной инфраструктуры» [Sassen, 1993; 2001].

2. Как пространства соединения локальных, региональных, национальных и глобальных процессов, с постепенным превращением в полицентрические глобальные регионы, т.е. место, вокруг которого складывается новый урбанистический ландшафт (*Megalopolis*) [Gottmann, 1989, p. 163].

3. Как явление, связанное с феноменом «городских полей», который связывался с формированием мозаики, структурированной вокруг многих центров городской урбанизации [Lefebvre, 1995, p. 63–184].

4. Как явление, связанное с экспансией, протекающей в так называемых *High-Tech*-регионах [Sudjic, 1992].

5. Как явление, связанное с феноменом Exopolis, который представляет собой город без ясно определенного центра, соединяющего в себе динамику «изнутри-вовне» и «извне-вовнутрь» [Soja, 2014], примерами чего сегодня являются Лос-Анджелес, Амстердам, Франкфурт-на-Майне, Цюрих, Токио, Гонконг.

6. Как «немаршалловские» узлы внутри глобальных сетей [Amin, 1992, р. 571–587].

7. Как региональные «моторы» мировой экономики [Scott, 1996, р. 391–411].

8. Как гибко специализированные локальные кластеры внутри «глобальной мозаики регионов» [Scott, 1982, р. 111–141].

Обобщенно современные исследователи фактически предлагают нам рассматривать мировой город как преимущественно локальное пространство, в котором соединяются (сходятся воедино) многие уровни территориальной организации [Amin, 1994, р. 1–22], принимая во внимание неизбежность сдвигов в иерархии уровней территориальной организации, границы между которыми не являются твердо установленными.

Вместе с тем экспансия «мировых городов» не решает проблемы содействия равномерному социально-экономическому развитию территорий, но, напротив, косвенно способствует кризису традиционных регионов и городов. Наряду с этим ряд зарубежных исследователей ставят вопрос о конкретных формах и «структурных» основаниях модели многоуровневого управления, поскольку прежний иерархический порядок, воспроизведившийся централизованными государствами, постепенно уходил в прошлое. Структурной основой и механизмом интеграции системы многоуровневого управления были признаны разнообразные сети горизонтального и вертикального характера, связывающие между собой различные территориально-управленческие уровни [Kramsch, 2004, р. 535].

В российской политической регионалистике роль локального уровня в политике изучается рядом исследователей. Так, В.А. Колосов и Н.А. Мироненко предпочтитаю говорить о «территориально-политической организации общества» (ТПОО), которая, по их мнению, предполагает воздействие на политическую деятельность присущих каждой территории условий и факторов этой деятельности, их взаимосвязи, взаимозависимости и соподчиненности. При этом, согласно исследователям, имеет место сочетание двух видов территориально-политических систем (ТПС) – объективно складывающихся-

ся в ходе политической и иной деятельности (ТПС *де-факто*) и системы территориально-политического деления и управления с его центрами как результата этой деятельности [Колосов, Мироненко, 2002, с. 290–291].

Следуя заявленной логике, авторы различают два основных типа ТПС.

Первый – ТПС *де-юре*, функционирующие в установленных границах: государства, их союзы и внутренние политико-административные единицы, специальные зоны, создаваемые для решения практических задач, избирательные округа и т.п.

Второй – объективно существующие ТПС *де-факто*, границы которых не совпадают с формально установленными, связанные с выполнением большего числа функций общественно-политического характера. В.А. Колосов и Н.С. Мироненко выделяют два уровня территориального деления, связанные с феноменом локального: первичные административно-территориальные единицы (территориальные коллективы) и собственно города (городские агломерации) с соответствующим набором функций.

В чем же, на взгляд авторов, заключается роль «мест и территорий» в современной ситуации, и каким образом они могут способствовать реструктурированию и реинкарнированию политического и экономического пространства? Именно они, как представляется, способны стать основой для создания более гибкой и адаптивной территориальной матрицы, способной своевременно реагировать на глобальные тренды и стимулировать социально-экономическое развитие в общенациональном масштабе. Помимо этого, они: 1) способны выступить в роли качественно нового, эффективного и дееспособного субъекта и объекта местного развития; 2) могут на перспективу стать структурной основой новой, более сбалансированной системы административно-территориального деления (АТД) современных государств; 3) способны обеспечить баланс вертикальных и горизонтальных связей в рамках единого пространства определенных стран; 4) могут явиться структурной основой новых, более эффективных и сбалансированных моделей местной политики; 5) способны сформировать новые возможности в процессах трансрегиональной и трансграничной кооперации; 6) могут эффективно и успешно интегрироваться в мировое экономическое, социальное и культурно-информационное пространства на основе многообразных сетевых связей; 7) способны эффективно консолидировать ресурсы разви-

тия локального пространства, обеспечить эффективное воспроизведение экономического, социального и культурного капиталов в его рамках; 8) способны стать значимым звеном формирующейся сегодня многоуровневой системы управления, содействуя эффективному взаимодействию между ее глобальным, национальным и местным уровнями; 9) способны принимать, реализовывать и самостоятельно генерировать инновации в различных сферах жизни общества.

При этом на локальном уровне территориальной организации накопилось сравнительно много проблем, которые, вероятно, будут эволюционировать. Среди общих недостатков системы управления, в рамках которой функционируют институты, связанные с локальными политиями, можно выделить:

- усложненность иерархической структуры [Прохоренко, 2012, с. 68–80];
- особенности региональной стратификации общества [Дахин, 2015, с. 5–15];
- неравноправие административно-территориальных единиц одного уровня, чрезмерную дробность и нарушение во многих случаях оптимального соотношения в численности административных единиц разных иерархических уровней;
- кризис малых и средних городов во многих странах мира [Флорида, 2018].

Для современной России характерны следующие проблемы в контексте локальной политики, которые требуют дополнительного изучения.

– Слабая политическая субъектность местного самоуправления в условиях финансовых ограничений и усиления роли региональной власти [Туровский, 2015, с. 35–51]. Российские исследователи В.Г. Ледяев и А.Е. Чирикова отмечают, что опыт изучения власти в локальных сообществах позволил выявить ряд факторов, оказывающих влияние на локальную политику: ресурсы влияния, роль неформальных отношений, влияние глобализации на города, возрастание многомерности социальных процессов, локальный социальный капитал [Чирикова, Ледяев, 2017, с. 389–401].

– Проблема востребованности населением городов государственных и муниципальных услуг в условиях изменяющихся запросов со стороны общества [Трахтенберг, 2016].

– Неравномерность экономического развития многих территорий создает для них различные бюджетные возможности [Зубаревич, 2013].

– Изменение половозрастной структуры населения на локальном уровне. Потребности населения зависят от половозрастной и социальной структуры, особенностей занятости – старение населения локальных территориальных единиц либо демографический бум на территории способны вызвать изменения.

– Существующие трудности в реализации принципа субсидиарности, связанные с кризисным состоянием многих территориальных единиц локального уровня [Зубаревич, 2015]. Согласно принципу субсидиарности, вмешательство вышестоящего уровня управления в деятельность нижестоящего целесообразно, если действия последнего оказывают влияние на интересы соседних территорий или общества в целом. Вопрос о пропорциональности и оправданности такого вмешательства остается ныне открытым.

Таким образом, обнаруженная многими упомянутыми исследователями и подтвержденная авторами статьи экспансия локального осуществляется достаточно проблемно и вызывает неоднозначные последствия в условиях «многослойной» глобальной реальности. При этом локальному уровню еще предстоит занять свое устойчивое место (функциональную нишу) в рамках этой формирующейся реальности. Институциализация этого уровня еще предстоит, равно как и выстраивание адекватных современным запросам социальных, экономических, властно-управленческих и собственно политических форм локального.

Возникающая сегодня в результате экспансии локального модель многоуровневого управления существенно будет отличаться по своему характеру от систем управления национальных государств и традиционных моделей регионализма. В частности, в ее рамках увеличивается роль переговорного процесса между различными автономными уровнями территориальной организации и интегрирования интересов.

Действительно, создание многоуровневого управления создает необходимые связи для укрепления экономической взаимозависимости между различными уровнями территориальной организации в большей степени, чем просто торговля и научно-техническое сотрудничество. Опыт становления системы многоуровневого управления демонстрирует нам, что оно повышает эффективность управ-

ления путем разработки обновленных и согласованных стандартов управления. Создание новых наднациональных или локальных учреждений, таким образом, может быть использовано для решения более широкого спектра социально-экономических проблем [Gruber, 2000].

Таким образом, местная политика отныне призвана рассматриваться как публичное достояние, и одновременно ее теоретические основания подвергаются масштабной ревизии. Как представляется авторам, постепенное внедрение многоуровневой системы управления на основе многофункциональных сетевых связей, включающей в себя глобальный, национальный, региональный и локальный (местное самоуправление) уровни, позволило бы постепенно отказаться от централистских практик и перейти к более гибкой и эффективной модели за счет достижения большего баланса во взаимоотношениях различных территориальных уровней.

Список литературы

- Дахин А.В. Региональная стратификация общества: Глобальное и локальное в культуре, экономике и политике, часть 1 // Власть. – М., 2015. – Т. 23, № 10. – С. 5–15.
- Зубаревич Н.В. Кризисы в постсоветской России: Региональная проекция // Региональные исследования. – М., 2015. – № 1. – С. 23–31.
- Зубаревич Н.В., Сафонов С.Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: Рост или снижение? // Общественные науки и современность. – М., 2013. – № 6. – С. 15–26.
- Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. – М.: Аспект-пресс, 2002. – 479 с.
- Прохоренко И.Л. О методологических проблемах анализа современных политических пространств // Полис. Политические исследования. – М., 2012. – № 6. – С. 68–80.
- Трахтенберг А.Д. Электронное правительство и электронные услуги: Операционализация административной идеологии и тактики граждан // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – М., 2016. – Т. 16, вып. 2. – С. 63–79.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: Агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – М., 2015. – № 2. – С. 35–51.
- Туровский Р.Ф. Субнациональная политика: Введение к возможной теории // Полития. – М., 2014. – № 4. – С. 86–99.

- Флорида Р. Новый кризис городов. – М.: Издательская группа «Точка», 2018. – 430 с.
- Циммерман К. Собственная логика городов: Взгляд с точки зрения политологии // Собственная логика городов. Новые подходы в урбанистике / Под ред. Х. Беркинг, М. Лёв. – М.: Новое литературное обозрение, 2017. – С. 262–293.
- Чиркова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малом российском городе. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 414 с.
- Amin A., Thrift N. Living in the Global // Globalization, institutions and regional development in Europe / A. Amin, N. Thrift (eds). – N.Y.: Oxford univ. press, 1994. – P. 1–22.
- Amin A., Thrift N. Neo-Marshallian nodes in global networks // International Journal of Urban and Regional Research. – L., 1992. – № 16(4). – P. 571–587.
- Anderson J. The shifting stage of politics: New medieval and post-modern territorialities? // Environmental Planning. – Newcastle, 1996. – № 14(2). – P. 133–153.
- Appadurai Ar. Modernity at large: Cultural dimensions of Globalization. – Minneapolis: University of Minnesota, 1996. – 248 p.
- Bogeson P. Public Policy and local governance. Institutions in Postmodern Society. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000. – 208 p.
- Braudel F. Civilization and Capitalism, 15 th – 18 th Century. – L.: Collins, 1984. – Vol. 3: The Perspective of the World. – 699 p.
- Brenner N. Global cities, global states: Global formation and state territorial restructuring in contemporary Europe // Review of International Political Economy. – Oxford, 1998. – N 5. – P. 1–37.
- Brenner N. Globalisierung und Reterritorialisierung // Grezen in den internationalen Beziehungen / R. Krämer (Hrsg.). – Potsdam: WeltTrends, 2009. – S. 72–100.
- Brenner N. State territorial restructuring and the production of spatial scale: Urban and regional planning in the FRG, 1960–1990 // Political Geography. – Amsterdam, 1997. – N 16(4). – P. 273–306.
- Brown T. Confirmatory factor analysis for applied research. – N.Y.: Guilford Press, 2006. – 493 p.
- Castells M. 1942 – The rise of the network society. – Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010. – 625 p.
- Cerny Ph. Globalization and the changing logic of collective action // International organization. – N.Y., 1995. – N 49(4). – P. 595–625.
- Cox R.W. Structural issues of global governance: Implications for Europe // Gramsci, historical materialism and international relations / Ed. by S. Gill. – N.Y., 1993. – P. 259–290.
- Everitt B. Cluster analysis. – Chichester; West Sussex, U.K.: Wiley, 2011. – 346 p.
- Friedmann J. The World city hypothesis // Development and change. – The Hague, 1986. – N 17(1). – P. 69–83.
- Friedmann J., Wolff G. World city formation: An Agenda for research and action // International journal for urban and regional research. – Chester, 1982. – N 6 (3). – P. 309–344.
- Global financial integration: The end of geography / R. O'Brien (ed.). – L.: Pinter for Royal institute of international affairs, 1992. – 120 p.

- Gottdiener M.* The social production of urban space. – Austin: Univ. of Texas Press, 1985. – 318 p.
- Gottmann J.* Since megalopolis. The urban writings of Jean Gottmann. – Baltimore: The Johns Hopkins univ. press, 1989. – 304 p.
- Gruber L.* The efficiency rationale for supranational governance // Ruling the World: Power politics and the rise of supranational institutions / Ed. by L. Gruber. – Princeton: Princeton univ. press, 2000. – P. 61–80.
- Harvey D.* The Geopolitics of capitalism // Social relations and spatial structures / Ed. by J. Urry. – L.: Palgrave, 1985. – P. 128–163.
- Harvey D.* The Limits of capital. – N.Y.: Oxford univ. press, 1982. – 478 p.
- Harvey D.* The Urban experience. – Baltimore: John Hopkins press, 1989. – 293 p.
- Kadushin C.* Understanding social networks: Theories, concepts, and findings / Ed. by A.J. Sammes. – N.Y.: Oxford univ. press, 2012. – 312 p.
- Keohane R.* Power and governance in a partially globalized world. – N.Y.: Routledge, 2002. – 316 p.
- Kilduff M., Tsai W.* Social networks and organizations. – L.: SAGE, 2003. – 170 p.
- Kramsch O.* Introduction. Postnational politics in the European Union // Geopolitics. – N.Y., 2004. – Vol. 9, N 3. – P. 531–541.
- Lefebvre H.* Les contradictions de L'Etat modern. La dialectique de L'Etat. – Paris: UGE, 1978. – Vol. 4: De L'Etat. – 478 p.
- Lefebvre H.* The Right to the city // Writings on cities / Ed. by H. Lefebvre. – Oxford: Cambridge Blackwell, 1995. – P. 63–184.
- Martindale D.* Functionalism in the social sciences: The strength and limits of functionalism in anthropology, economics, political science, and sociology. – Philadelphia: The American Academy of political and social science, 1965. – 162 p. – (The American Academy of political and social science monograph series; N. 5.)
- Mehta S.* Bombay: Maximum city. – Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2006. – 560 p.
- Mumford L.* Die Stadt. Geshihte und Ausblick. – Koln: Kiepenheuer&Witsch, 1963. – 800 S.
- Ruggie J.* Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations // International organization. – N.Y., 1993. – Vol. 47, N 1. – P. 139–174.
- Sassen S.* Cities in the world economy. – L.: Sage, 1993. – 424 p.
- Sassen S.* The global city. – N.Y.: Princeton univ. press, 2001. – 480 p.
- Scott A.J.* Locational patterns and dynamics of industrial activity in the modern metropolis // Urban studies, urban studies journal. – Cambridge, 1982. – Vol. 19(2). – P. 111–141.
- Scott A.J.* New industrial space. – L.: Pion, 1988. – 132 p.
- Scott A.J.* Regional motors of the global economy // Futures. – Los Angeles, 1996. – Vol. 28 (5). – P. 391–411.
- Self-service city: Istanbul / O. Esen, St. Lanz (eds). – Berlin: B-books, 2007. – 424 p.
- Smith N.* Geography, difference and the politics of scale // Postmodernism and the social sciences / J. Doherty, E. Graham, M. Malek (eds). – L.: St. Martin's Press, 1992. – P. 57–79.
- Social relations and spatial structures / D. Gregory, J. Urry (eds). – N.Y.: Palgrave, 1985. – 452 p.

- Social relations and spatial structures / J. Urry (ed.). – L.: Macmillan, 1985. – P. 128–163.
- Soja W.* Inside Exopolis: Views of orange country // My Los Angeles. From urban restructuring to regional urbanization / Ed. by W. Soja. – California: Univ. of California press, 2014. – P. 85–110.
- Storper M., Walker R.* The Capitalist imperative: Territory, technology and industrial growth. – N.Y.: Blackwell, 1989. – 292 p.
- Subra Ph.* Geopolitique de l'aménagement du territoire. – Paris: Armand Colin, 2007. – 327 p.
- Sudjic D.* The 100-mile city. – N.Y.: Flamingo, 1992. – 313 p.
- Swingedouw E.* Neither global nor local: «Glocalization» and the politics of scale // Spaces of globalization: Reasserting the power of the politics of the scale / Ed. by K.R. Cox. – N.Y.: Guilford press, 1997. – P. 137–166.
- Swingedouw E.* The Mammon quest: «Glocalisation» interspatial competition and the monetary order: The construction of new scales // Cities and regions in the new Europe / M. Dunford, G. Kafkalas (eds). – L.: Guilford press, 1992. – P. 39–67.
- Taylor P.J.* World cities and territorial states: The rise and fall of their mutuality in PL // World Cities in a world-system / Ed. by P.L. Knox, P.J. Taylor. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1995. – P. 48–62.
- The embedded firm. On the socio-economics of industrial networks / Ed. by G. Grabner. – L.; N.Y.: Routledge, 1993. – 306 p.
- Vasiliache A.* Verlierer oder Gewinner? // Grenzen in den internationalen Beziehungen / Ed. by R. Krämer. – Potsdam: WeltTrends, 2009. – S. 81–89.

ИДЕИ И ПРАКТИКА

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ, К.Ю. ДЖАВАТОВА^{*}

РЕГИОНАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО В РОССИИ: МОЖЕТ ЛИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ БЫТЬ ЛЕКАРСТВОМ?¹

Аннотация. Для Российской Федерации характерен высокий уровень регионального неравенства, что создает потенциал для политической нестабильности и регионализма. Региональное социально-экономическое неравенство в стране выросло после распада СССР и его плановой экономики. Попытки если не устраниТЬ, то смягчить огромные территориальные различия предпринимались и во время либеральных реформ 1990-х годов, и в период централизации при В. Путине. В этом эмпирическом исследовании авторы анализируют размах регионального неравенства в России и его динамику в постсоветский период, используя индекс Джини и коэффициент вариации для экономических (ВРП),

* **Туровский Ростислав Феликович**, доктор политических наук, профессор, заведующий лабораторией региональных политических исследований Национального исследовательского университета Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Джаватова Камила Юзбековна**, стажер-исследователь лаборатории региональных политических исследований Национального исследовательского университета Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: kamila.dzhavatova@gmail.com

Turovsky Rostislav, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Dzhavatova Kamila**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: kamila.dzhavatova@gmail.com

¹ В данной научной работе использованы результаты проекта «Российские регионы в избирательной и законодательной политике: Акторные стратегии и поведение избирателей», выполненного Лабораторией региональных политических исследований в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2018 г.

финансовых (региональные бюджетные доходы) и социальных (доходы населения) показателей. Исследовательский вопрос был связан с влиянием постсоветских институциональных реформ и региональной политики федерального центра (в целом и в определенные периоды времени) на региональное неравенство в России. Главное внимание было уделено анализу институциональных факторов и их соотношению с общекономическими факторами. С помощью кросс-корреляционного и регрессионного анализа автор сделал выводы о частичном успехе путинской централизации с точки зрения сдерживания экономического регионального неравенства – при явном снижении социального неравенства территорий.

Ключевые слова: региональная политика; пространственное неравенство; институциональные факторы; экономический рост.

Для цитирования: Туровский Р.Ф., Джаватова К.Ю. Региональное неравенство в россии: Может ли централизация быть лекарством? // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 48–73. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.03

R.F. Turovsky, K.Yu. Dzhavatova

Regional disparity in Russia: Can centralization become a remedy?

Abstract. Russian Federation keeps one of the highest rates of regional inequality in the world which creates a great potential for political instability and regionalism. Regional social and economic inequality rose up after collapse of the Soviet Union and its planned economy. Attempts at smoothing if not erasing striking spatial differences were made in the course of both liberal reforms of the 1990s and centralizing efforts done by president Putin. In this empirical study authors start with analyzing the very magnitude of Russia's spatial using variance coefficients and Gini indices for economic (gross regional product), financial (regional revenues), and social (people's income) indicators. The research question is about the impact of post-Soviet institutional reforms and regional policies (in general and in relevant periods of time) on regional inequality in Russia. The main idea is to give in-depth analysis of institutional factors influencing spatial inequality in comparison with general economic factors. Using cross-correlation and regression analysis the author concludes about partial success of Putin's centralization in terms of fixing economic spatial disparities at a certain level while reducing social disparities.

Keywords: regional policy; spatial disparity; institutional factors; economic growth.

For citation: Turovsky R.F., Dzhavatova K. Yu. Regional disparity in Russia: Can centralization become a remedy? // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 48–73. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.03

Т. Пикетти в работе «Капитал в XXI веке» на примере Европы и США рассматривает историю распределения богатства на протяжении XIX–XX вв. и начала XXI в. и приходит к выводу, что

за исключением периода с 1914 по 1980 г. всегда наблюдался огромный разрыв между богатыми и остальными гражданами [Пикетти, 2015]. Проблемы, связанные с ростом социального неравенства, и сейчас остаются актуальными как для ученых, так и для правительства, на что указывают многочисленные исследования. В докладе The World Inequality Report 2018, подготовленном исследовательской организацией World Inequality Lab, отмечается, что в последние десятилетия неравенство в доходах росло почти во всех странах, но разными темпами; это позволяет предположить, что институты и проводимая властями разных стран политика так или иначе влияют на формирование неравенства [The world inequality... 2018]. Проблемам развития, связанным с ростом неравенства, посвящен и недавний доклад ООН [Progress at Risk... 2016].

В последние годы в фокусе многих исследователей находится пространственная составляющая неравенства [Wei, 2015]. Неравномерное развитие регионов присутствует во всех странах мира, при этом наблюдается тренд на его усиление [Доклад о мировом развитии... 2009]. Межстрановые различия нередко состоят лишь в темпах роста неравенства, который зависит от общенационального уровня экономического развития страны. На актуальность данной проблемы указывают и результаты недавнего доклада OECD, показывающего, что во многих странах растет региональное неравенство по таким параметрам, как ВВП на душу населения, доходы, безопасность и качество жизни [OECD Regions at a Glance... 2016].

Уровень неравенства в России, сложившийся после распада СССР, считается одним из самых высоких [Novokmet, Piketty, Zucman, 2018], при этом по неравенству регионов Россия, по некоторым оценкам, входит в тройку лидеров среди государств Европы и Центральной Азии [Toward a new social contract... 2019].

Концентрация экономической активности на одних территориях и ее нехватка на других [Drew, Ryan, 2018] – основная причина регионального неравенства, установленная еще Г. Мюрдалем [Myrdal, 1957] в середине XX в. и принимаемая за основу в современных исследованиях. В той же логике развивалась и теория поляризованного развития [Friedmann, 1967], указывающая на то, что в центрах концентрируются ресурсы (как экономические, так и социальные), позволяющие им более активно развиваться и только спустя какое-то время, в зависимости от характера внутренних барьеров, оказывать инновационное влияние на остальную территорию.

Объяснением причин такой концентрации экономической активности в отдельных регионах занималась так называемая «новая экономическая география». Ее основатель П. Кругман выделил два типа факторов, которые определяют конкурентные преимущества территорий [Krugman, 1991]. Первая группа – это не зависящие от человека факторы «первой природы», т.е. географическое положение региона, которое определяет возможность торговли, его обеспеченность востребованными природными ресурсами. Вторая группа – факторы «второй природы», развитие которых уже зависит от действий человека, например, человеческий капитал или уровень развития институтов. Большая значимость той или иной группы зависит от общего уровня экономического развития страны. Н. Зубаревич и С. Сафонов отмечают, что для постсоветских стран более важными являются факторы первой группы, в то время как другие оказываются скорее «барьерами развития» [Зубаревич, Сафонов, 2011].

Тема связи между уровнем экономического роста и масштабами неравенства действительно является важной. Среди наиболее значимых фундаментальных исследований следует выделить работу Дж. Уильямсона [Williamson, 1965], который предпринял попытку определить причины регионального неравенства, перенеся на пространственный уровень гипотезу С. Кузнецова о том, что неравенство возрастает в процессе экономического развития и уменьшается на поздних его этапах [Kuznets, 1955]. Предложенная им U-кривая, показывающая траекторию региональной дифференциации («кривая Уильямсона»), используется в многочисленных тестирующих ее исследованиях [Lessmann, 2014].

В случае развивающихся стран локализованный характер экономического развития и влияние социально-институциональных факторов становятся еще более важными, поскольку благоприятных для развития территорий оказывается меньше. На это указывают тестируемые исследователями модели пространственного неравенства в развивающихся странах, указывающие на более быстрые темпы роста по сравнению с остальными областями только в столичных регионах. Способствует этому также глобализация [Scott, Storper, 2003]. Например, признается, что участие Китая в мировой торговле в значительной степени способствовало росту внутренних диспропорций уровня благосостояния между внутренними районами и урбанизированными прибрежными провинциями [Wan, Lu, Chen, 2007].

В связи с этим встает вопрос о воздействии проводимой властями политики на динамику регионального неравенства. Как считается, одна из причин выбора федеративной модели состоит как раз в необходимости обеспечить более равномерное развитие на всей территории страны. В таком случае региональное развитие подразумевает активную помощь отстающим регионам со стороны федерального центра. Но это может привести как к созданию сильной, экономически развитой федерации, так и к тому, что центр будет игнорировать регионы, развитие которых не способствует общегосударственному развитию. По словам У. Оутса, это связано с необходимостью централизовать контроль за использованием ресурсов или переводить ресурсы из одного региона в другой [Oates, 1993]. Его аргумент в пользу децентрализации состоит в том, что федеральному центру зачастую сложно принимать во внимание такое разнообразие предпочтений в каждом регионе, поэтому производство различных общественных благ должно быть отнесено к разным уровням власти. Другим веским аргументом в пользу децентрализации является то, что близость местных чиновников к населению и частые взаимодействия между ними позволяют формировать каналы коммуникации, через которые граждане могут выражать свои интересы.

Однако недавние исследования показывают, что в условиях высокого регионального неравенства федеральные власти могут предпочесть другие способы управления ресурсами, которые оказываются более эффективными. Например, отмечается, что более высокая степень экономического неравенства требует более высокой централизации в межбюджетных отношениях, что можно интерпретировать как итог переговорного процесса, результат которого зависит от различных стимулов богатых и бедных регионов [Sacchi, Salotti, 2014; Treisman, 1996]. В то же время политика центра в отношении регионального неравенства не может быть ограничена межбюджетными отношениями, и инициативы, нацеленные на снижение регионального неравенства, должны сопровождаться политическими реформами, призванными улучшить качество государственного управления [Kugiacou, Muinelo-Gallo, Roca-Sagales, 2017].

В посткоммунистический период российская экономика демонстрировала разнонаправленные тенденции своего развития, предполагавшие и продолжительный рост, и болезненные кризисы. Для начала важно понять, каким образом эти тенденции влияли на

ситуацию с региональным неравенством. Оценивая общеэкономические тренды, приходится учитывать нехватку данных по динамике ВВП за весь постсоветский период. В то же время доступная за все это время статистика промышленного производства напоминает, что начало 1990-х годов было самым сложным временем с самым резким спадом (см. рис. 1 и 2). Что касается ВВП, динамика которого может быть прослежена начиная со второго срока правления Б. Ельцина, то мы видим его спад в 1996 г., как раз в год президентских выборов, и еще более резкий – в 1998 г., когда в России случился дефолт. Затем последовал период постоянного роста с 1999 до 2008 г., обозначая два президентских срока В. Путина. Эти «золотые годы» были прерваны в 2009 г., в период правления Д. Медведева, с новым спадом, за которым последовал период нестабильности. Следующий за кризисом новый рост не оказался устойчивым в связи с невысокими темпами роста и приближением ситуации к стагнации в 2013 и 2014 гг. В конце концов случился новый экономический кризис 2015–2016 гг., усугубленный осложнившейся для России геополитической ситуацией. Только в 2017 г. российская экономика стала подавать небольшие признаки улучшения, но темпы роста слишком низки и больше напоминают стагнацию.

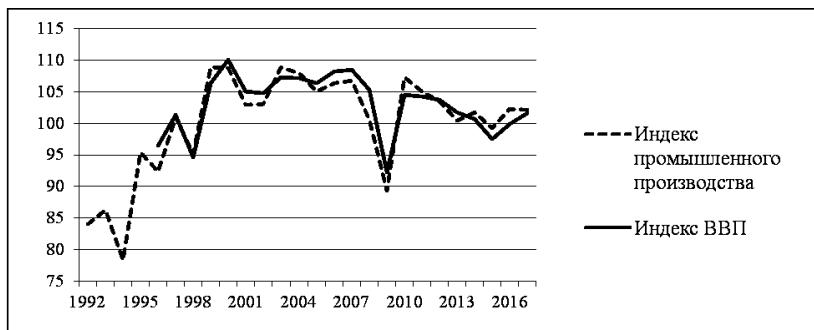


Рис. 1.
Ежегодная динамика ВВП и промышленного производства,
в % (в сопоставимых ценах)¹

¹ Источник: Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (Дата посещения: 20.02.2019.)

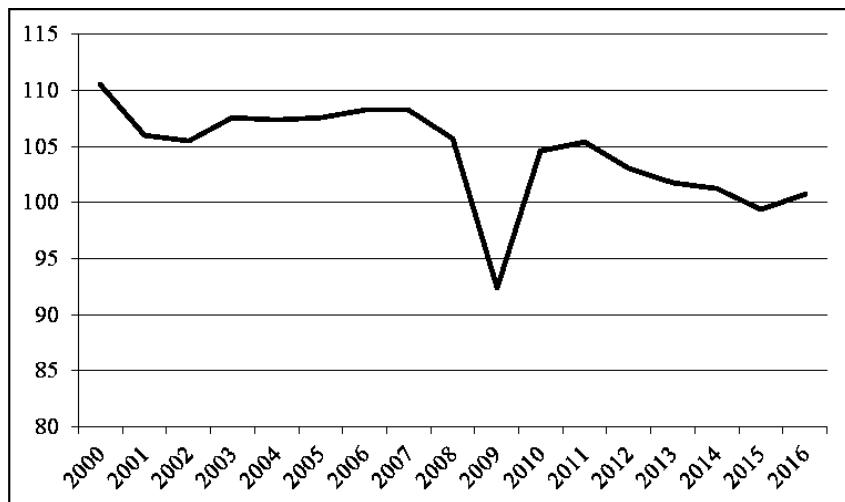


Рис. 2.
Ежегодная динамика агрегированного валового
регионального продукта, в % (в сопоставимых ценах)¹

Анализируя возможные наряду с экономической динамикой общесистемные основания для динамики регионального неравенства в России, следует обратить внимание и на критические точки в политической истории, а также в истории реформ в бюджетной политике. Распад СССР и последовавшие за ним радикальные экономические реформы обернулись быстрым ростом социального и территориального неравенства с самого начала 1990-х годов. Политическая нестабильность и конфликты сочетались с достаточно хаотичной децентрализацией, несмотря на попытки федерального правительства ввести элементы централизации, такие как назначение региональных губернаторов вместо быстрого перехода к обещанным прямым губернаторским выборам. На этом фоне фактически и была создана современная система российского бюджетного федерализма, когда в 1994 г. появился Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), ставший первым механизмом распределения выравнивающих трансфертов.

¹ Источник: Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (Дата посещения: 20.02.2019.)

Тем временем новый шаг в направлении политической децентрализации был сделан в связи с ожидаемым переходом к по всеместным прямым губернаторским выборам, осуществленным в 1996 г., после того как Б. Ельцин был избран на второй президентский срок. Как хаотичная, так и организованная Кремлем и федеральным правительством децентрализация сочетались с неустойчивой экономической динамикой, где проблески роста (как, например, в 1997 г.) сопровождались новым спадом, примером которого стал кризисный 1998 год.

После прихода к власти В. Путина обстоятельства стали быстро меняться в силу сочетания целого ряда причин. С самого начала своего правления В. Путин ясно продемонстрировал намерения централизовать государство, что виделось и способом завершить период политического «бесспорядка». Эти интенции очень удачно совпали с продолжительным экономическим ростом, который был стимулирован повышением цен на нефть на мировых рынках. Что касается финансовой политики, то именно в 1999–2001 гг. она была системным образом организована в связи с принятием Бюджетного кодекса и Налогового кодекса, которые с тех пор остаются основополагающими нормативными актами в этой сфере (но, разумеется, с принятием множества поправок). В процессе политической централизации следующий важный шаг был сделан в 2004 г. с отменой прямых губернаторских выборов (сами губернаторские назначения начались с 2005 г.). Наряду с этим была создана «Единая Россия», как партия, решавшая, среди прочего, задачу объединения региональных элит и укрепления таким способом властной вертикали. Тем самым второй президентский срок В. Путина характеризовался уже ярко выраженной политической централизацией, в то время как продолжающийся экономический рост снижал значимость возможных политических трений и сопротивления со стороны регионов.

Наконец, последний и продолжающийся поныне период отличается в первую очередь нестабильностью тенденций, и его даже трудно разделить на выраженные этапы. Экономический рост либо становился малозначительным, либо прерывался спадом, как, например, в 2009 и 2015–2016 гг. Тем временем в 2012 г. в России были вновь введены прямые губернаторские выборы, но организованные в духе электорального авторитаризма, предполагающего обеспечение успехов действующих губернаторов, ранее назначен-

ных на свои посты в качестве временно исполняющих обязанности региональных руководителей. Тем самым централизация отнюдь не закончилась, но стала более сложной с точки зрения деталей.

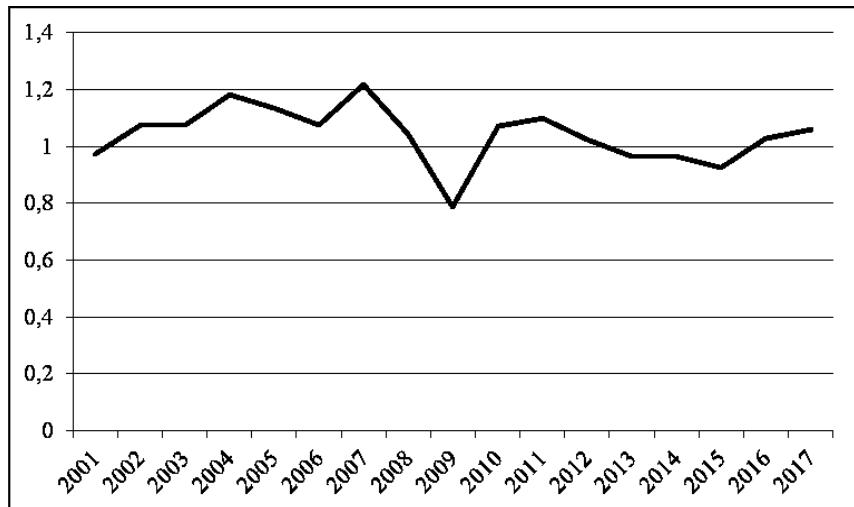


Рис. 3.

Налоговые и неналоговые (собственные) доходы консолидированных региональных бюджетов, ежегодная динамика, в %
(данные скорректированы на уровень инфляции)¹

Таким образом, как социально-экономический, так и политический контекст в постсоветской России отличался своей изменчивостью, что могло так или иначе влиять и на положение дел с региональным неравенством. Для измерения регионального экономического неравенства в данной работе используются два индикатора. Один из них – индекс Джини, который является широко распространенным способом измерения неравенства любого рода. Для российского случая мы анализируем неравенство в разрезе

¹ Источник: данные Федерального казначейства (Режим доступа: www.roskazna.ru (дата посещения: 20.02.2019)), расчеты проведены авторами.

субъектов Федерации (от 83 до 89 единиц измерения в разные годы). Другим индикатором является коэффициент вариации, который по природе своей является более чувствительным и в связи с этим демонстрирует более заметные колебания и дает более высокие показатели неравенства в сравнении с индексом Джини. В исследовании регионального неравенства мы используем общие экономические индикаторы (валовый региональный продукт), показатели регионального финансового благополучия (доходы консолидированных региональных бюджетов за вычетом федеральных трансфертов¹) и общественное благосостояние (доходы населения). Результаты вычислений представлены на рис. 4 и 5.

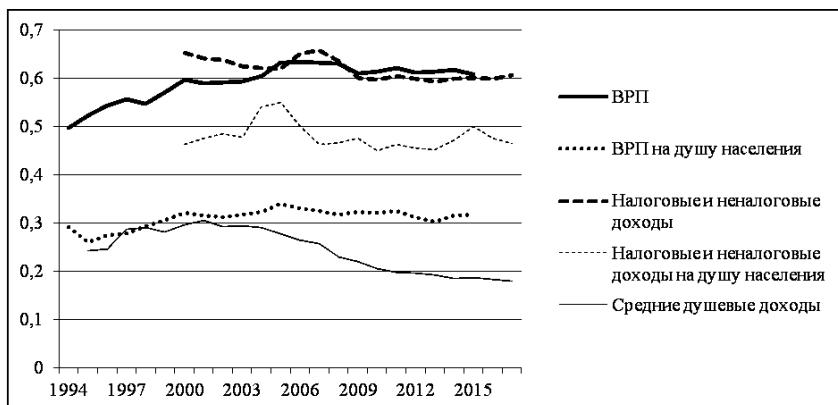


Рис. 4.
Региональное неравенство в России
(индекс Джини)²

¹ Как показывает рис. 3, региональные налоговые и неналоговые доходы (расчитанные нами с учетом инфляции) находились на подъеме в виде трех волн – длинной, короткой и той, что началась недавно. Спады отмечались в 2001 г. (начало нашего наблюдения в данном случае) в связи с кризисом 2009 г. и в период 2013–2015 гг., который начался до кризиса 2014 г.

² Примечание: расчеты проведены авторами на основе данных Росстата (Режим доступа: www.gks.ru (дата посещения: 20.02.2019)) и Федерального казначейства (Режим доступа: www.roskazna.ru (Дата посещения: 20.02.2019.))

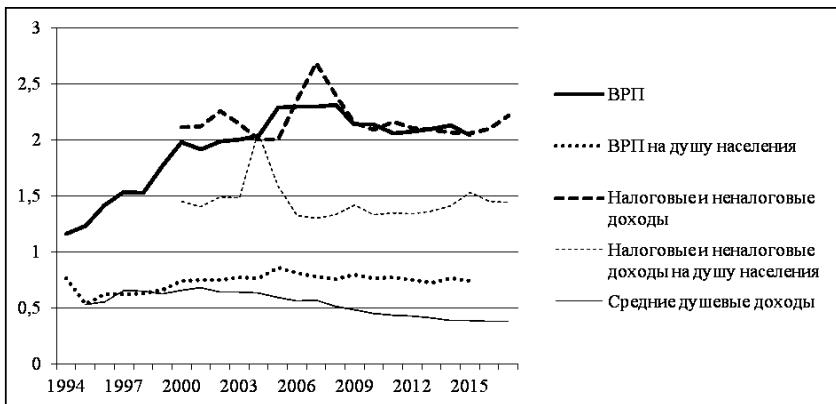


Рис. 5.
Региональное неравенство в России
(коэффициент вариации)¹

Описание особенностей регионального неравенства в России следует начать с валового регионального продукта (ВРП). Будучи экономикой, базирующейся на производстве сырья, в условиях очень неравномерного распределения природных ресурсов по территории, Россия ожидаемо характеризуется огромными региональными различиями ВРП. Индекс Джини в данном случае находится на уровне 0,5–0,6, в то время как коэффициент вариации мог даже превосходить две единицы, что является для него огромным показателем. Судя по динамике регионального неравенства в России на основе индекса Джини, мы видим преимущественное влияние экономических факторов (что напоминает нам о возможной связи неравенства с экономическим ростом), чего и следовало ожидать для случая общекономического индикатора. В то же время свое влияние на него оказали и реформы 1990-х годов, одним из побочных эффектов которых стал кризис множества несырьевых отраслей, что ударило по экономике соответствующих, в том числе ранее хорошо развитых, регионов.

¹ Примечание: расчеты проведены авторами на основе данных Росстата (Режим доступа: www.gks.ru (Дата посещения: 20.02.2019.)) и Федерального казначейства (Режим доступа: www.roskazna.ru (Дата посещения: 20.02.2019.))

Как показывает наш анализ, примерно половина постсоветского периода была отмечена ростом регионального неравенства. Его повышение характеризовало период, последовавший за реформами начала 1990-х годов, и продолжилось вместе с экономическим ростом в нулевых годах, подтверждая тем самым закономерности, известные из литературы и опыта других стран. Пик регионального неравенства приходится на 2005–2008 гг., когда индекс Джини достиг 0,63 единицы по итогам продолжительного экономического роста, имевшего географически очень неравномерный характер. Вслед за этим на фоне кризиса 2009 г. и в условиях последующей нестабильности уровень региональных различий немного снизился и с тех пор остается на уровне 0,61–0,62 единицы. Небольшое сокращение регионального неравенства после кризиса 2009 г. вновь может быть объяснено экономическими факторами: кризис на мировом рынке негативно повлиял на состояние части более успешных регионов, живущих за счет экспорта сырья и металлов, в то время как отсталые регионы пострадали меньше, поскольку им нечего было терять.

Расчеты коэффициента вариации для случая ВРП демонстрируют примерно ту же картину. Региональное неравенство росло как в период политической децентрализации и экономических проблем при Б. Ельцине, так и в период путинской централизации и экономического роста, достигнув своего пика к концу второго периода – на втором сроке правления В. Путина. После этого вариация немного понизилась, но по-прежнему остается на высоком уровне.

В то же время важно отметить, что новые кризисные ситуации, не раз возникавшие в стране после 2009 г., как кажется, не оказывали существенного влияния на региональное неравенство в России, поскольку его показатели, связанные с таким ключевым общеэкономическим показателем, как ВРП, уже много лет почти не меняются. Вероятно, это может быть объяснено и государственной политикой, направленной на сокращение межрегиональных различий, которую проще было проводить по всей стране как раз в условиях централизации. Тем самым можно говорить о сочетании экономических и институциональных факторов, которые по совокупности остановили рост регионального неравенства в России в конце нулевых годов.

Перейдем к рассмотрению регионального финансового неравенства, опираясь на данные о налоговых и неналоговых доходах консолидированных региональных бюджетов. Эти данные позволяют нам понять финансовое благополучие субъектов Федерации, уровень и динамика которого могут отличаться от ситуации с ВРП в связи с частыми изменениями в бюджетной политике государства и в перераспределении доходов между уровнями власти. Одновременно с этим становится возможным анализ того, как фискальная политика центра влияла на региональные финансы.

Интересным образом эти данные (доступные в сопоставимом виде, к сожалению, только с 2000 г.) показывают тренды, противоположные тем, которые мы наблюдали в случае с ВРП после запуска путинской централизации. В то время как территориальная вариативность ВРП продолжала расти вместе с ростом экономики в 2000–2005 гг., региональные различия в объемах бюджетных доходов (мы их условно называем региональным финансовым неравенством, отличая от регионального экономического неравенства, измеряемого посредством ВРП) стали снижаться. Это противоречие можно интерпретировать таким образом, что новая фискальная политика федерального центра (запущенная незадолго до этого с кодификацией всей налоговой и бюджетной политики) благоприятствовала отсталым регионам, одновременно лишая богатые территории сверхдоходов. В сущности, задача сглаживания региональных экономических различий и в самом деле широко обсуждалась в то время, а воздействовать на ее решение государство могло мерами фискальной политики. В итоге мы видим, что рост «общего» регионального экономического неравенства, измеряемого посредством ВРП, не повлиял аналогичным образом на региональное финансовое неравенство. Вместо этого российские регионы испытали рост финансового неравенства позднее, в 2006–2007 гг., что произошло в условиях продолжавшегося экономического роста и в связи с новыми изменениями в распределении доходов между центром и регионами.

Впрочем, как и для случая ВРП, последующий экономический кризис 2009 г. обернулся снижением финансового неравенства – на следующий год, т.е. в 2010 г. В 2017 г. вместе с небольшим общекономическим ростом финансовое неравенство тоже немногого выросло. Но на самом деле после 2009 г. все колебания неравенства были очень небольшими, тогда как сам уровень неравен-

ства в финансовой сфере примерно соответствует аналогичному уровню для ВРП начиная еще с 2006 г. Вплоть до того момента финансовое региональное неравенство в России было выше, чем неравенство, измеряемое с помощью ВРП. Коэффициент вариации для финансового неравенства в целом подтверждает те же тренды. Так, очень высокий пик был отмечен в 2007 г., когда коэффициент превзошел 2,5 единицы. В целом же вариация выглядит весьма высокой, нередко превосходя две единицы.

До сих пор мы рассматривали показатели регионального экономического и финансового неравенства, не принимая во внимание численность населения в регионах. Как и следовало ожидать, региональное неравенство для показателей на душу населения существенно ниже. Так, для ВРП на душу населения индекс Джини составляет около 0,3 единицы. Причем в 1995 г. этот индекс понизился вместе с ростом бедности в регионах. Затем он стал расти, превысив 0,3 единицы в 1999 г. с началом стабильного экономического роста в стране и достигнув пика в 2005 г. на уровне 0,34 единицы. На фоне новых и более жестких действий по централизации власти в 2005 г. и после этого региональное неравенство для данного показателя стало снижаться, что отчасти можно считать эффектом централизации власти и экономических ресурсов. И далее небольшой рост неравенства был отмечен в 2015 г. – на фоне нового экономического кризиса.

Практически в той же логике коэффициент вариации для показателя ВРП на душу населения оказался на минимальном уровне в 1995 г. в виде своего рода «равенства в бедности». В 2000 г. коэффициент превысил 0,7 и достиг максимума в 0,86 единицы в 2005 г. После этого вариация начинает снижаться в вероятной связи с эффектами централизации. Хотя в данном случае это не предотвратило влияние кризиса 2009 г., который стимулировал рост неравенства. И еще один небольшой рост неравенства по этому показателю отмечается в настоящее время. Тем самым мы видим, что при всей централизации, которая несколько сгладила региональное неравенство в России, шоки, связанные с новыми экономическими кризисами, могут в отдельных случаях приводить к росту территориальных различий.

Тем временем вариативность бюджетных доходов на душу населения демонстрирует более заметную амплитуду, что можно рассматривать в качестве побочного эффекта постоянных измене-

ний в фискальной политике государства. В данном случае индекс Джини находится на уровне около 0,5. Этот показатель испытывал рост до 2004–2005 гг. – вплоть до 0,55 единицы, одновременно с общим экономическим ростом и повышением регионального неравенства для случая ВРП на душу населения (однако в начале нулевых годов, как мы отмечали выше, региональное неравенство для бюджетных доходов в общих абсолютных показателях, т.е. не на душу населения, напротив, снижалось). Этот тренд сменился сокращением регионального неравенства с 2006 г. с показателями менее 0,5 единицы. Впрочем, в 2015 г. индекс Джини вновь достиг 0,5 и затем опять немножко понизился. Коэффициент вариации также долгое время рос, достигнув пика в 2004 г., когда он составил более двух единиц. После этого он снижался до 2007 г., а потом в 2015 г. имел очередной пик.

Таким образом, мы видим, что финансово-экономические различия между российскими регионами не меняются каким-либо единообразным и однонаправленным образом. На них оказывали влияние попытки политической централизации (как правило, в пользу большего равенства), экономический рост (обычно приводивший к росту неравенства) и кризисы (с разной направленностью тенденций в разных конкретных случаях). Можно говорить о взаимодействии различных факторов, как бы тянувших показатели регионального неравенства в разных направлениях. Например, либеральные экономические реформы и политическая децентрализация 1990-х годов в целом обернулись ростом регионального неравенства, но при этом нестабильная экономика и ситуация в разных ее секторах год от года могли менять показатели неравенства в различные стороны. Политическая централизация, начавшаяся в 2000 г. и усилившаяся в 2004–2005 гг., изначально привела к противоречивым результатам в период экономического роста на первом и втором сроках правления В. Путина. Так, экономический рост обернулся и ростом неравенства по показателям ВРП, но при этом фискальная политика государства сократила различия в региональных бюджетных доходах. В период централизации экономические кризисы не имели столь же однозначного влияния на неравенство, как при Б. Ельцине и в период децентрализации, когда региональное неравенство росло. Напротив, временами возникает ощущение, что в условиях централизации они не оказывали почти никакого влияния на региональное неравенство. Объяснить

это можно целенаправленной поддержкой, которую государство оказывало как отстающим регионам, так и тем, которые оказывались жертвами кризиса.

На этом фоне тем более интересно наблюдать удивительно ясную картину динамики социального территориального неравенства, которое мы измеряем с помощью показателя среднедушевого дохода населения (см. рис. 6). Мы можем видеть, как максимум регионального неравенства в его социальном измерении был достигнут в проблемные 1997–1998 гг., которые одновременно характеризовались децентрализацией, политическими конфликтами и государственным дефолтом 1998 г. Получается, что социальный баланс внутри федерации пострадал тогда в наибольшей степени. Другой, но гораздо меньший пик неравенства был достигнут в 2001 г., вскоре после прихода В. Путина к власти и начала продолжительного экономического роста. И в то же время весь оставшийся период вплоть до настоящего времени характеризуется почти непрерывным сокращением регионального неравенства с точки зрения доходов граждан. Причем существенное выравнивание происходит одновременно с наиболее заметным переходом к политической централизации в 2005 г. С 2011 г. индекс Джини не превышает 0,2 единицы, а в 2017 г., когда заканчиваются наши эмпирические наблюдения, оказался в нижней точке. В отношении коэффициента вариации также можно отметить его максимумы на втором ельцинском сроке (0,66 единицы) и в начале первого путинского срока (0,68 единицы в 2001 г.), после чего значения коэффициента падали вплоть до 0,37 в 2017 г.

Таким образом, наше исследование показывает, что наибольший значительный эффект путинской централизации проявился в социальных различиях между регионами. Это можно считать результатом государственной политики, создающей гарантии примерно одинаковых уровней пенсий и государственных зарплат на всей территории страны. Как видно, такая политика оказалась успешной, начиная с периода экономического роста в нулевых, но преодолев также годы последующих кризисов. В 2012 г. она была институционализирована в виде президентских «майских указов», определивших среди целей третьего путинского срока выравнивание заработных плат бюджетников в таких секторах, как образование, здравоохранение и др. В итоге на фоне куда более противоречивых результатов политики выравнивания в финансово-

во-экономической сфере, где ситуация далека от идеальной, выравнивание доходов населения по всей территории страны стало реальностью. Правда, следует помнить, что сами доходы непрерывно падали начиная с 2014 г. (рис. 6). Тем самым мы не можем, конечно, говорить о социальном выравнивании на определенном высоком уровне, который устраивал бы самих россиян. Тем не менее можно утверждать, что уровень жизни уже не так сильно отличается от региона к региону, как это было в 1990-х годах, и это в свою очередь оказывает влияние и на политическую стабильность.

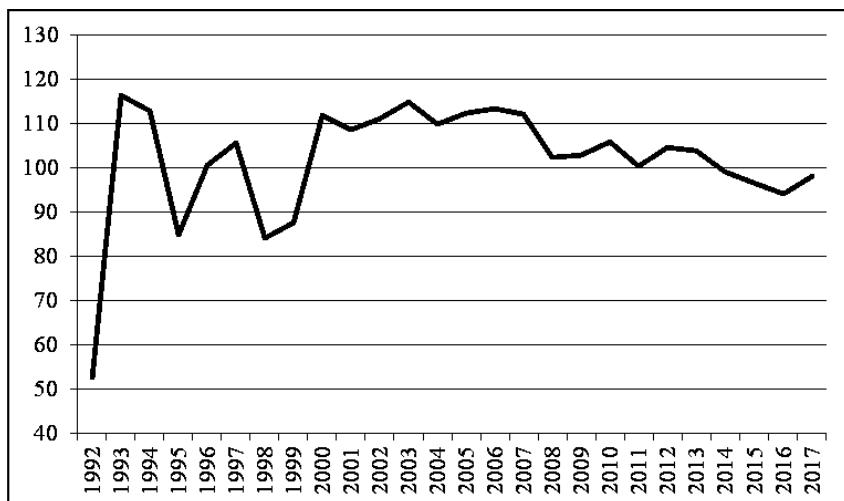


Рис. 6.
Индекс реальных среднедушевых доходов в России, в %¹

Таким образом, социальная политика государства при В. Путине и Д. Медведеве оказалась наиболее успешной с точки зрения борьбы с региональным неравенством. Начиная с 2002 г. региональная дифференциация доходов населения непрерывно снижается, если измерять ее с помощью коэффициента вариации. Что касается измерений с помощью индекса Джини, то они на фоне об-

¹ Источник: Росстат. – Режим доступа: www.gks.ru (Дата посещения: 20.02.2019.)

щего сокращения показывают незначительный рост неравенства в 2003 и 2015 гг., в период экономического роста и, наоборот, в кризисный год. Тем не менее выравнивание стало особенно заметным после 2005 г., т.е. на втором сроке правления В. Путина, отмеченном усилившейся централизацией. Учитывая, что зарплаты бюджетников выплачиваются за счет средств региональных бюджетов, федеральные власти стали ставить эти выплаты под более жесткий контроль, что стало особенно заметным на третьем сроке правления В. Путина и в связи с подписанием в 2012 г. «майских указов».

Однако анализ фискальной политики государства дает менее однозначные результаты. В целом мы не можем сказать, что эта политика была неуспешной и усугубила ситуацию, но не можем говорить и о каких-либо кардинальных переменах в пользу выравнивания. В период устойчивого экономического роста в 2000–2007 гг. региональное экономическое неравенство также росло (с небольшими исключениями в отдельные годы). Хотя в то же время неравенство собственных доходов региональных бюджетов снижалось, что было связано уже с работой перераспределительного фискального механизма. Интересно, что финансовое неравенство снижалось и в условиях кризиса 2008–2009 гг., когда государство предпринимало энергичные усилия для удержания стабильности в системе. Причем с 2009 г. государство старалось удерживать достигнутый уровень (не)равенства на примерно одинаковом уровне, оперативно реагируя на все дальнейшие изменения в экономической ситуации. Еще интереснее тот факт, что и в самый последний период роста региональных доходов перераспределительная политика федерального центра позволила заблокировать возможный рост межрегиональных различий. В то же время политика федерального центра стала и гораздо менее щедрой с точки зрения распределения трансфертов. На рис. 7 мы видим, что в 2012–2016 гг., сразу после возвращения В. Путина в президентское кресло федеральные трансферты (с поправкой на инфляцию) стали сокращаться вплоть до 2017 г. (аналогично сокращались и собственные региональные доходы, см. выше). Иными словами, третий президентский срок В. Путина был достаточно жестким в отношении региональных финансов, и одновременно с этим федеральные власти оказывали давление на региональные правительства, добиваясь от них повышения зарплат в бюджетной сфере. Но при этом властям удавалось удерживать межрегиональные различия от роста, тогда

как в 1990-е годы экономические трудности оборачивались повышением регионального неравенства.

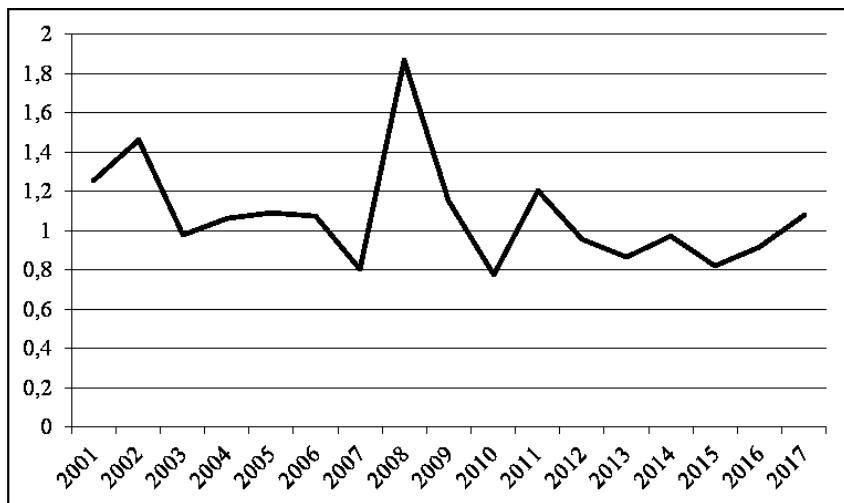


Рис. 7.
Индекс федеральных бюджетных трансфертов,
в % (без субвенций, с поправкой на инфляцию)¹

Следующей целью нашего исследования является анализ эффективности фискальной политики федерального правительства с точки зрения ее влияния на региональное неравенство. Имеющиеся данные позволяют провести такой анализ начиная с нулевых годов. В качестве метода мы использовали кросс-корреляционный анализ, позволяющий сопоставить общенациональные тренды для тех или иных показателей в рамках определенного временного отрезка. Кросс-корреляционный анализ представляет собой взаимную корреляцию между двумя временными рядами. Данные одного временного ряда соотносятся с данными второго при выявляемых временных лагах. Он также помогает определить, какая переменная является ведущей, т.е. оказывает воздействие на другие. В исследовании мы использовали общий объем федеральных транс-

¹ Примечание: Расчеты проведены авторами на основе данных Федерального казначейства (Режим доступа: www.roskazna.ru (Дата посещения: 20.02.2019.))

фертов (пересчитанных в ценах 2000 г.) и различные индикаторы регионального неравенства за период 2000–2017 гг.¹

Кросс-корреляционный анализ дал значимые результаты для двух переменных – ВРП и региональных доходов (в обоих случаях для индексов Джини, см. рис. 8 и 9). Корреляция является отрицательной, означая, что федеральные трансферты в самом деле снижают региональное неравенство. Однако сами корреляции являются невысокими, хотя вряд ли мы могли бы ожидать более существенной связи этих явлений, учитывая наличие ежегодных колебаний и в объемах трансфертов, и в показателях регионального неравенства.

Federal transfers with GRP spatial inequality (Gini index)

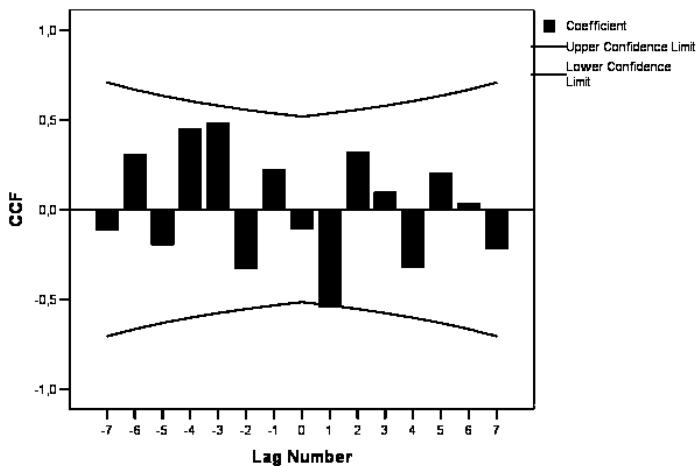


Рис. 8.

Кросс-корреляционный анализ (федеральные трансферты и неравенство ВРП)

¹ Федеральные трансферты рассчитывались без учета одной из трех их основных частей – субвенций. Причина в том, что субвенции поступают во все регионы вместе с передачей региональным правительствам определенных расходных полномочий, как правило, связанных с теми или иными формами социальной помощи. Такие трансферты больше зависят от числа получателей (и примерно – от числа жителей в регионе) и не имеют отношения к помощи отстающим территориям. Тем самым трансферты, которые учитываются в данной работе, представляют собой сумму дотаций (включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) и субсидий, а также прочих трансфертов.

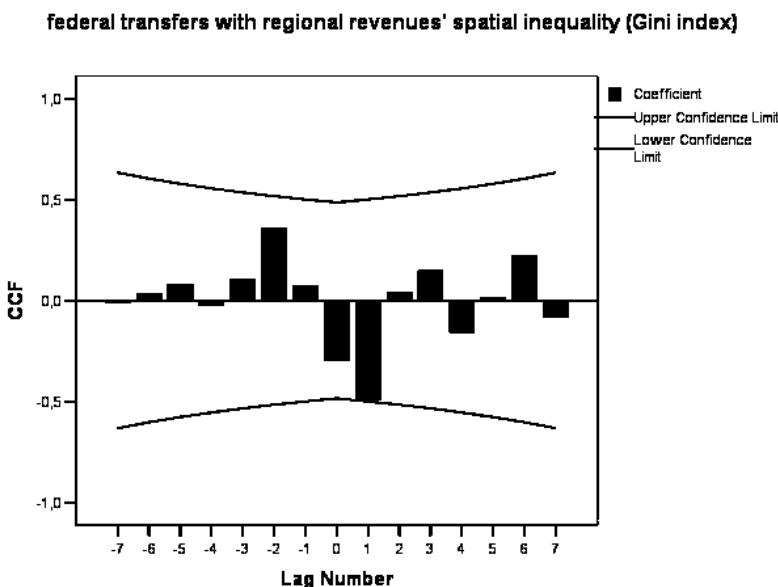


Рис. 9.

Кросс-корреляционный анализ (федеральные трансферты и неравенство собственных региональных доходов)

Еще более важное наблюдение связано с временным лагом для данной связи. Положительное значение временного лага означает, что направленные центром в регионы трансферты влияют на неравенство, а не наоборот. Дело в том, что центр определяет значительную часть объемов трансфертов на основании имеющихся данных о межрегиональных различиях, но из нашего анализа мы видим, что влияние от этих трансфертов на неравенство выше, чем влияние уже существующего неравенства на принятие решений о распределении трансфертов. И наиболее интересным нам представляется то, что временной лаг составляет единицу, т.е. один год. Это значит, что федеральные трансферты снижают региональное неравенство на следующий год после их выделения, что выглядит логичным. Также интересно, что фискальная политика федерального центра влияет не только на собственно финансовую сферу (т.е. на финансовые различия между регионами), но и на

общеэкономические индикаторы, такие как ВРП. При этом стоит напомнить, что под финансовыми различиями мы понимаем именно различия в объемах собственных доходов регионов, не принимая во внимание федеральные трансферты, иначе результаты исследования были бы слишком очевидными. В данном случае мы видим, что финансовые вливания центра оказывают влияние именно на экономическое развитие территорий, приводя к некоторому снижению межрегиональных различий.

Наконец, с целью проверки выравнивающих эффектов фискальной политики федерального центра, но уже с использованием статистики в разрезе субъектов Федерации мы применили регрессионный анализ. Для этого мы использовали панельную регрессию с фиксированными эффектами (фиксированными на год и на регион). В качестве независимой переменной был взят объем федеральных трансфертов, поступивших в регион (в ценах 2000 г., без субвенций). В поисках наиболее подходящей зависимой переменной мы взяли меру отклонения региона от среднего, подобную Z-оценке (z-score).

$$z_i = \frac{x_i - \bar{x}}{s},$$

где S – стандартное отклонение.

Z-оценки были рассчитаны для показателей ВРП и собственных региональных доходов (которые и выступают в приведенной выше формуле в роли x) для каждого российского региона и каждого года наблюдения (2000–2017). Выбор показателей был обусловлен тем, что именно и только они оказались значимыми для кросс-корреляционного анализа. При этом для чистоты эксперимента мы включили в выборку только те регионы, которые всегда отставали от среднего, т.е. отличались постоянно отрицательными z-оценками. Это позволило нам сфокусироваться на результатах политики выравнивания, проводимой в отношении отстающих регионов. Тем не менее и такая выборка оказалась значительной – 57 регионов для ВРП и 64 региона для региональных бюджетных доходов¹. В качестве независимой переменной высту-

¹ Было бы странным исследовать ведущие регионы (имеющие положительные z-оценки) тем же самым образом. Такие регионы тоже получают транс-

пала z-оценка для следующего года (подразумевая вероятный эффект трансфертов на следующий, а не текущий год, как это следует из итогов кросс-корреляционного анализа) для ВРП и собственных региональных бюджетных доходов¹. Контрольная переменная (доля городского населения) является одной из самых обычных для российских региональных исследований (см. табл. 1).

Таблица 1
Итоги регрессионного анализа²

	ВРП (z-score)		Доходы (z-score)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Трансферты	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)
Доля городского населения	-0.001 (0.001)	0.004*** (0.0003)	-0.015** (0.007)	0.005*** (0.001)
Observations	898	898	903	903
R ²	0.024	0.209	0.006	0.105
Adjusted R ²	-0.044	0.193	-0.063	0.088
F Statistic	10.108*** (df = 2; 839)	115.965*** (df = 2; 880)	2.418* (df = 2; 844)	51.788*** (df = 2; 885)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Проведенный нами регрессионный анализ также доказывает, что фискальная политика федерального центра имела позитивное влияние на сокращение регионального неравенства. Только одна из четырех моделей (для региональных доходов, с эффектами, фиксированными на регион) не позволяет говорить о значимых связях. Тем самым мы можем сделать вывод о том, что поступление федеральных трансфертов в отстающие регионы было разум-

ферты (притом в очень разных объемах) и, конечно, остаются в группе экономических лидеров, но по другим причинам.

¹ Как мы могли видеть из результатов кросс-корреляционного анализа, распределение федеральных трансфертов не влияло на региональное неравенство социальных показателей (т.е. доходов населения). Ранее мы отмечали, что сокращение социальных различий стало одним из результатов путинской централизации. В то же время этот процесс не имел связи с трансфертами в силу других методов его достижения (через Пенсионный фонд, региональные бюджеты, расходы федеральных ведомств и пр.).

² Столбцы 1 и 2 – ВРП, эффекты, фиксированные на регион и на год соответственно. Столбцы 3 и 4 – региональные доходы, эффекты, фиксированные на регион и на год соответственно.

ным и обоснованным, и финансирование приходило в регионы в существенном соответствии с мерой их отставания. Но само по себе это еще не означает выравнивание, поскольку в рамках данного исследования мы не можем утверждать, что федеральное финансирование способствовало именно сокращению отставания. Скорее можно говорить о том, что федеральные трансферты поддерживали статус-кво, препятствуя ухудшению ситуации в отсталых регионах и, следовательно, росту неравенства.

Таким образом, региональная экономическая политика в условиях путинской централизации оказалась относительно эффективной с точки зрения ее влияния на региональное неравенство. Правда, экономическое и финансовое неравенство не снижается так, как это происходит с социальным неравенством территорий. Но вряд ли стоило ожидать, что государственная политика сможет устраниТЬ различия, вызванные фундаментальными чертами российской экономики и ее крайне неравномерным пространственным измерением (учитывая, что существенные структурные изменения в российской экономике так и не происходят, но это уже другой вопрос). Скорее мы наблюдаем случай, когда централизованному государству удается предотвратить дальнейший рост территориальных различий и зафиксировать их на определенном уровне. С этой точки зрения поступления федеральных трансфертов в регионы выглядят достаточно правильно организованным механизмом, а характерное для России поступление немалых субсидий и в более богатые регионы (для реализации там крупных проектов) все же не подрывает сложившийся территориальный баланс, как этого можно было ожидать. Наконец, институциональные факторы в условиях централизации стали не менее важными для динамики регионального неравенства, чем экономические изменения, прямо или косвенно вызванные состоянием мирового рынка.

Однако достигнутое в России сравнительное (в сравнении с 1990-ми годами и началом нулевых годов) региональное равенство не сочетается с существенным ростом любых ключевых показателей (будь то ВРП, федеральные трансферты, доходы населения и пр.) и скорее можно говорить о сохранении баланса внутри федерации с довольно низким уровнем самих социально-экономических показателей. Подобная система может оказаться уязвимой в случае нового продолжительного экономического роста, как это было в первые годы путинского президентства. Хотя в настоящее время

подобный рост не просматривается, и мы можем ожидать, что в нынешнем своем состоянии российское государство в состоянии воспроизводить зафиксированный пространственный баланс.

Список литературы

- Доклад о мировом развитии 2009: Новый взгляд на экономическую географию: Обзор. – Вашингтон: Всемирный банк, 2008. – 33 с. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/worlddev2009.pdf> (Дата посещения: 01.02.2019.)
- Зубаревич Н.В., Сафонов С.Г. Региональное неравенство в крупных постсоветских странах // Известия Российской академии наук. Серия географическая. – М., 2011. – № 1. – С. 17–30.
- Piketty T.* Капитал в XXI веке. – М.: Ад Маргинем Пресс, 2015. – 592 с.
- Drew J., Ryan R.* Regional inequality: Why It matters, why it occurs and how it might be addressed. – Sydney: Open Publications of UTS Scholars, 2018. – 24 p. – Mode of access: <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/123881/3/20.4.18%20Senate%20Submission.pdf> (Дата посещения: 01.11.2018.)
- Friedmann J.* A general theory of polarized development. – Santiago: ILPES, 1967. – 78 p.
- Krugman P.* Increasing returns and economic geography // Journal of Political Economy. – Chicago, 1991. – Vol. 99, N 3. – P. 483–499.
- Kuznets S.* Economic growth and income inequality // The American Economic Review. – Pittsburgh, 1955. – Vol. 45, N 1. – P. 1–28.
- Kyriacou A.P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagales O.* Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality // Regional Studies. – Abingdon, 2017. – Vol. 51, N 6. – P. 945–957.
- Lessmann C.* Spatial inequality and development – is there an inverted-U relationship? // Journal of development economics. – Amsterdam, 2014. – N 106. – P. 35–51.
- Myrdal G.* Economic theory and underdeveloped regions. – L.: Gerald Duckworth & Co Ltd., 1957. – 168 p.
- Novokmet F., Piketty T., Zucman G.* From Soviets to oligarchs: inequality and property in Russia 1905–2016 // The Journal of Economic Inequality. – Berlin, 2018. – Vol. 16, N 2. – P. 189–223.
- Oates W.E.* Fiscal decentralization and economic development // National tax journal. – Washington, 1993. – Vol. 46, N 2. – P. 237–243.
- OECD Regions at a Glance 2016. – Paris: OECD Publishing, 2016. – 184 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm> (Дата посещения: 20.02.2019.)
- Progress at risk: Inequalities and human development in Eastern Europe, Turkey, and Central Asia. – N.Y.: United Nations Development Programme, 2016. – 158 p. – Mode of access: <http://www.refworld.org/docid/57ff42c14.html> (Дата посещения: 01.11.2018.)

- Sacchi A., Salotti S.* How regional inequality affects fiscal decentralisation: accounting for the autonomy of subcentral governments // Environment and Planning C: Government and policy. – L., 2014. – Vol. 32, N 1. – P. 144–162.
- Scott A., Storper M.* Regions, globalization, development // Regional Studies. – Abingdon, 2003. – Vol. 37, N 6/7. – P. 579–593.
- The world inequality report 2018. – Paris: World Inequality Lab, 2018. – 296 p. – Mode of access: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> (Дата посещения: 20.02.2019.)
- Toward a new social contract: Taking on distributional tensions in Europe and Central Asia / M. Bussolo, M.E. Dávalos, V. Peragine, R. Sundaram. – Washington, DC: World Bank, 2019. – 224 p. – Mode of access: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30393/9781464813535.pdf?sequence=10&isAllowed=y> (Дата посещения: 01.11.2018.)
- Treisman D.* The politics of intergovernmental transfers in post-Soviet Russia // British journal of political science. – Cambridge, 1996. – Vol. 26, N 3. – P. 299–335.
- Wan G., Lu M., Chen Z.* Globalization and regional income inequality: Empirical evidence from within China // Review of income and wealth. – Hoboken, NJ, 2007. – Vol. 53, N 1. – P. 35–59.
- Wei Y.D.* Spatiality of regional inequality // Applied Geography. – Amsterdam, 2015. – Vol. 61. – P. 1–10.
- Williamson J.G.* Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns // Economic Development and cultural change. – Chicago, 1965. – Vol. 13, N 4, Part 2. – P. 1–84.

Р.В. САВЕНКОВ*

**ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
ОППОЗИЦИОННЫХ КАНДИДАТОВ ПО ИТОГАМ
ВЫБОРОВ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПАРЛАМЕНТЫ
В ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНОМ РЕГИОНЕ
(2010–2018)¹**

Аннотация. В статье проанализирована электоральная статистика итогов региональных выборов представительных органов власти и глав администраций субъектов РФ в пяти областях ЦЧР. Систематизация данных ЦИК РФ позволяет сравнить результаты голосования на уровне окружных и территориальных избирательных комиссий до и после «партийной реформы» 2012–2014 гг. Анализ фиксирует снижение явки на региональных выборах ЦЧР, снижение электоральной активности городских избирателей, в сравнении с сельскими, большую поддержку последними партий и кандидатов «от власти». Оппозиционные партии и кандидаты в наблюдаемый период обладают недостаточным для полноценной конкуренции электоральным потенциалом, с тенденцией его снижения. В то же время в 2017–2018 гг. зафиксировано снижение электоральной поддержки кандидатов «от власти».

Ключевые слова: политические партии; электоральный процесс; политическая оппозиция; уровень конкуренции; явка на выборах.

* **Савенков Роман Васильевич**, кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета (Воронеж, Россия), e-mail: rvsav@yandex.ru

Savenkov Roman, Voronezh State University (Voronezh, Russia), e-mail: rvsav@yandex.ru

¹ Автор признателен студенту бакалавриата специальности «Политология» Воронежского государственного университета Владимиру Орлову за помощь в проведении исследования.

Для цитирования: Савенков Р.В. Электоральный потенциал оппозиционных кандидатов по итогам выборов в региональные парламенты в Центрально-Черноземном регионе (2010–2018) // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 74–94. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.04

R.V. Savenkov
Electoral potential of opposition candidates
on the basis of elections to regional parliaments
in the Central Black Earth Region (2010–2018)

The paper analyzes the electoral statistics of the results of regional elections in Parliament and Governor in five regions of the Central Black Earth Region. Systematization of the data of the CEC of the Russian Federation allows comparing the results of voting at the level of district and territorial election commissions before and after the «party reform» of 2012–2014. The analysis records a decrease the level of participation in regional elections of the Central Chernozem Region, a decrease in the electoral activity of «city» voters, in comparison with the rural voters, greater support by the rural voters parties and candidates «from the authorities». Opposition parties and candidates in the observed period have insufficient electoral potential for full-fledged competition, with a tendency to reduce it. At the same time in 2017–2018 a decrease in electoral support of candidates «from the authorities» was recorded.

Keywords: political parties; electoral process; political opposition; level of competition; voter turnout.

For citation: Savenkov R.V. Electoral potential of opposition candidates on the basis of elections to regional parliaments in the Central Black Earth Region (2010–2018) // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 74–94. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.04

В соответствии со сложившейся в западной политической науке традицией, об оппозиции говорят в узком и широком смыслах [Kubat, 2010, с. 18–19]. Политическая оппозиция в узком смысле – это политическая партия, коалиция или движение, являющееся парламентским меньшинством, но могущее прийти к власти по итогам следующих выборов [Сергеев, 2004, с. 125]. Такая традиция заложена интенсивным развитием многопартийности, поскольку при демократическом политическом режиме именно партии являлись основным носителем и выражителем оппозиционного потенциала. В российской политической науке сложилась традиция рассматривать феномен политической оппозиции в широком смысле, сосредоточиваясь на деятельностном аспекте участников политического процесса. При таком подходе политическая оппозиция – это про-

стое противоположение одной политики другой, выступление либо против мнения большинства, либо господствующего мнения, состояние противопоставления или противоречия с чем-либо [Политлексикон, 2013, с. 392]. Некоторые западные исследователи выступили с предложением расширить понятие «политическая оппозиция», включив в него все формы несогласия с правительством или его политикой, политической элитой или политическим режимом в целом, выражаемые организованными акторами в публичной сфере различными формами поведения [Brack, Weinblum, 2011, р. 74].

Социальным основанием политической оппозиции является множественность политических интересов и групп. Политический плюрализм, по мнению Дж. Сартори, имеет две составляющие. С одной стороны, он основывается на культурной, социальной множественности, с другой – политический плюрализм возможен в определенных институциональных условиях, при которых существуют более чем одна политическая партия [Sartori, 2005, р. 13–17]. Другими словами, множественность партий, кандидатов на выборные должности должны иметь социальный фундамент, выражаящийся в электоральной поддержке. Электоральная поддержка – это измеряемый и прогнозируемый показатель, позволяющий оценить возможности оппозиционной политической партии влиять на законодательный процесс, а также мобилизовывать своих сторонников и симпатизантов в период предвыборной кампании.

В отечественной политологии при анализе партийно-политической оппозиции и конкуренции сложилась традиция рассмотрения как социально-культурных, так и институциональных факторов. Концентрируясь на социальных и культурных факторах, они фиксируют слабость гражданского общества и отказ от участия в партийной деятельности. Рассматривая проблемы институционального дизайна, выделяют «суперпрезидентский» характер политической системы, в которой президент оказывает влияние на правительство, парламент и судебную власть, подчиняет себе всю общественно-политическую жизнь [Михалева, 2009; Кислицын, 2017; Гельман, 2013]. Другими словами, институциональные, социальные и культурные возможности для формирования политической оппозиции в России 2000-х годов нельзя назвать широкими.

Оппозиционными системными партиями в официальном дискурсе принято называть КПРФ, ЛДПР и «Справедливую Россию». Только эти три партии обладают федеральным парламентским статусом, имеют узнаваемых общенациональных лидеров. Однако стратегия и тактика политических действий этих партий не приносила результатов: доминирование партии «Единая Россия» сохранялось как на федеральном уровне, так и в подавляющем большинстве региональных парламентов. Такие электоральные результаты позволили большинству отечественных и зарубежных политологов не считать парламентские партии в современной России самостоятельными субъектами политического процесса [Козырева, 2014; Саква, 2015]. По наблюдениям движения «Голос: За честные выборы», «современная российская партийная система не выполняет своих ключевых функций: партии, как правило, не участвуют в подавляющем большинстве проходящих в стране выборов; слабо осуществляют подбор и выдвижение кадров; плохо выражают интересы определенных групп населения на местах и не помогают осуществлять устойчивую коммуникацию граждан и местных общественных институтов с властью... Неспособность большинства политических партий самостоятельно преодолеть «муниципальный фильтр» на губернаторских выборах во многом является следствием пассивности самих партий на местных выборах» [Сонное царство...]. Другими словами, большинство исследователей указывают на отсутствие массовой электоральной поддержки парламентской и партийной оппозиции, с одновременным негативным влиянием на уровень партийной конкуренции институциональных факторов.

Среди экспертного сообщества возросли ожидания появления новых политических партий в связи с митингами протesta в 2011–2012 гг. и началом партийной реформы 2012–2014 гг. Митинги против фальсификации итогов выборов депутатов Государственной думы 2011 г. продемонстрировали общественный запрос на формирование полноценных демократических институтов, на появление новых политических организаций [Доклад о состоянии... 2012, с. 6]. Сформировались благоприятные условия для формирования социального фундамента оппозиционных партий. Однако существующие парламентские политические партии не смогли канализировать растущую общественную потребность в политической конкуренции, не поддержали протестные настроения

ния жителей крупных городов и не воспользовались моментом для укрепления своего общественного авторитета на региональных и муниципальных выборах.

Целью данной статьи является оценка избирательного потенциала оппозиционных политических партий в Центрально-Черноземном регионе в 2010-х годах. В рассматриваемый период региональные отделения общенациональных политических партий, участвующие в федеральных и региональных выборах, оставались основным каналом выражения общественного недовольства. Активность политических партий по выдвижению кандидатов на выборные должности в субъекте Федерации отчасти позволяет оценить уровень межэлитной конфликтности и характер элитных расколов в регионе.

В соответствии с экономическим районированием России в Центрально-Черноземный регион (далее – ЦЧР) традиционно включают пять областей: Белгородскую, Воронежскую, Курскую, Липецкую и Тамбовскую. В 1990-е годы специалисты по избирательной географии относили ЦЧР к так называемому «красному поясу» – макрорегиону с высокой избирательной поддержкой кандидатов от КПРФ и других левых, протестно-оппозиционных партий. «Этой группе регионов присущ повышенный консерватизм, что объясняется значительной долей сельского населения и преобладанием соответствующего типа ментальности» [Туровский, 1999–2000, с. 105]. В связи с этим цель статьи – оценить трансформацию протестного голосования на региональных выборах в ЦЧР в 2010-е годы, определить избирательный потенциал оппозиционных политических партий и кандидатов на выборах глав региональных администраций.

Хронологически наши наблюдения делятся на два периода: 1) выборы депутатов региональных парламентов до «Болотного» протеста и партийной реформы – 2010–2011 гг., когда в стране действовало семь политических партий; 2) выборы депутатов региональных парламентов после реформы – 2015–2016 гг., когда количество партий, имеющих право участвовать в выборах, возросло до 75. В ходе первого периода в 2010 г. региональные парламенты были сформированы в Белгородской и Воронежской областях, а в 2011 г. – в Курской, Липецкой и Тамбовской. В ходе второго периода очередные парламентские выборы состоялись

соответственно в 2015 г. в Белгородской и Воронежской и в 2016 г. – в Курской, Липецкой и Тамбовской областях.

Граница между первым и вторым периодом определяется так называемой «партийной реформой» 2012–2014 гг., когда в федеральное законодательство были внесены существенные изменения: минимальное число членов политической партии было снижено до 500 человек; все зарегистрированные партии были освобождены от сбора подписей избирателей; были восстановлены прямые губернаторские выборы. В 2014 г. была возвращена на выборах в Государственную думу смешанная несвязанная система с 5%-ным барьером, а на муниципальных выборах восстановлена графа «против всех». Партийная реформа стала реакцией властей на падение рейтинга партии «Единая Россия» и рост протестных настроений в российском обществе. Несмотря на общую непоследовательность, реформа все же привела к появлению новых игроков по итогам региональных выборов 2013 г., к допуску некоторых оппозиционных политиков к легально санкционированной партийной деятельности. [Партийная реформа и контрреформа... 2015, с. 61–62, 90; Политическое развитие России... 2016, с. 100]. В результате партийной реформы 2012 г. появилось несколько партий («Коммунисты России», РППСС, «Родина», «Гражданская платформа»), степень участия в выборах и результаты которых вполне сопоставимы с аналогичными показателями старых непарламентских партий («Яблоко», «Патриоты России», Партия Роста).

Одновременно с конца 2013 г. в партийно-избирательное законодательство вносятся новеллы, ослабляющие возможности участия в выборах организованных оппозиционных кандидатов: прямые выборы губернаторов сразу были восстановлены с «муниципальным фильтром», доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе в региональные парламенты, была снижена с 50 до 25%, восстановлено требование к новым партиям по сбору подписей избирателей при регистрации партийных списков и кандидатов.

Для оценки избирательного потенциала оппозиционных партий в ЦЧР на региональных выборах мы провели измерение уровня межпартийной конкуренции на основе анализа данных избирательной статистики региональных выборов с официального сайта

Центральной избирательной комиссии РФ¹, структурированных по территориальным / окружным избирательным комиссиям. Анализ результатов голосования по ТИК / ОИК позволяет нам рассмотреть отдельно данные городских и сельских поселений. В группу «городские поселения» мы условно отнесли населенные пункты с численностью более 40 тыс. жителей, предполагая, что в таких поселениях происходят отказ жителей от преимущественного занятия сельским хозяйством и формирование «городской субкультуры». На втором этапе проблема отдельного рассмотрения результатов голосования городских и сельских избирателей усложняется проведенной избирательными комиссиями демаркацией ОИК, по итогам которых многие городские ТИК были объединены с сельскими в границах новых ОИК.

Измерение уровня электоральной межпартийной конкуренции было проведено при помощи следующих показателей:

- количество партий, имеющих право регистрировать своих кандидатов на региональных выборах;
- количество зарегистрированных партийных участников выборов;
- доля голосов избирателей, полученных крупнейшей партией;
- доля голосов избирателей, полученных партиями парламентской оппозиции²;
- эффективное число электоральных партий (ЭЧЭП)³;
- эффективное число парламентских партий (ЭЧПП);
- доля голосов избирателей, проголосовавших вне участков для голосования;
- доля бюллетеней, признанных недействительными;
- явка на выборах депутатов региональных легислатур и на выборах глав администраций субъектов РФ, входящих в ЦЧР;

¹ Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² Имеются в виду партии, допущенные к распределению мандатов пропорциональной части Государственной думы: КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия».

³ Рассчитано по формуле М. Лааксо и Р. Таагеперы: $1/\sum S_i^2$, где S_i – доля голосов от суммы действительных и недействительных бюллетеней (ЭЧЭП) или мест i-партий в региональном парламенте (ЭЧПП).

– соотношение доли голосов, поданных за инкумбента / «основного» кандидата, и доли голосов, поданных за его конкурентов на выборах глав администраций субъектов РФ, входящих в ЦЧР.

Для анализа различий в явке и структуре голосования на выборах депутатов региональных парламентов и выборов глав региональных администраций / губернаторов мы рассматриваем общие результаты голосования по выборам главы региональной администрации в Белгородской (2012, 2017), Воронежской (2014, 2018), Курской (2014), Липецкой (2014) и Тамбовской (2015) областях.

В рассматриваемый период при формировании региональных парламентов использовалась смешанная избирательная система (мажоритарно-пропорциональная). Соотношение пропорциональной и мажоритарной частей в основном равно (в Курской области превышение мажоритарной части на одного депутата, в Белгородской – превышение на одного депутата в пропорциональной части на выборах 2010 г.). В соответствии с федеральными рекомендациями проходной барьер в четырех региональных парламентах был снижен с 7 (в первом периоде) до 5% (во втором периоде), а в Белгородской области в течение всего рассматриваемого периода он составлял 5%. В Белгородской области к выборам 2015 г. увеличилось количество депутатов (с 35 до 50) (см. табл. 1).

В 2010-е годы четыре парламентских партии во всех пяти регионах выдвигали кандидатов по пропорциональной части и добивались представительства. Соотношение динамики количества политических партий и их региональных отделений (имеющих право регистрировать кандидатов) к количеству партий / избирательных объединений, принявших участие в выборах, демонстрирует значительное отставание реального участия в выборах (см. табл. 1).

Формальное количество потенциальных субъектов избирательного процесса в ЦЧР в среднем выросло в 10,9 раза, однако рост реального участия в выборах политических организаций вырос только в 1,5 раза. Во второй период наблюдений зафиксирована тенденция снижения количества партий, успешно проходящих процедуру регистрации своих списков кандидатов. Наивысший показатель участия региональных отделений партий в парламентских выборах после партийной реформы в Белгородской и Липецкой областях (9), наименьший – в Курской области (5). Данная тенденция характерна для региональных выборов в большинстве регионов России в 2014 г. [Кынев, 2015, с. 71–72].

Таблица 1

Соотношение динамики количества политических партий и их региональных отделений, имеющих право участвовать в региональных выборах, к количеству партий / избирательных объединений, принявших участие в выборах

	Год	Кол-во мандатов	Кол-во партий ¹	Кол-во выдвинутых списков	Кол-во партий- участников	Динамика партий	Динамика участия
Белгородская область	2010	35	14	5	5	9,5	1,8
	2015	50	133	13	9		
Воронежская область	2010	56	15	5	5	8,9	1,2
	2015	56	133	12	6		
Курская область	2011	56	14	6	6	9,7	0,8
	2016	56	136	11	5		
Липецкая область	2011	45	14	4	4	8,9	2,3
	2016	45	124	11	9		
Тамбовская область	2011	50	7	5	4	17,6	1,5
	2016	50	123	6	6		

Таким образом, партийная реформа не привела к значитель-ному росту количества участников региональных парламентских выборов. Низкую динамику участия партий в региональных выборах А. Кынев объясняет целенаправленным стремлением «власти» к сокращению количества потенциально независимых участников выборного процесса [Политическое развитие России... 2016, с. 117–118]. Наши собственные наблюдения выборов в ЦФО выяв-ляют еще и слабую организационно-кадровую подготовку региональных отделений новых политических партий, не сумевших (не решившихся) качественно провести сбор подписей для регистра-ции своего списка.

Одним из инструментов оценки результатов электоральной поддержки политических партий является индекс эффективного числа электоральных партий (ЭЧЭП). В рассматриваемый период

¹ Министерство юстиции РФ направляет в избирательные комиссии субъ-ектов РФ список общественных объединений, политических партий и их региональных отделений, имеющих право участвовать в региональных парламентских выборах конкретного региона.

данный показатель во всех регионах ЦЧР составляет меньше двух (см. табл. 2). Динамика индекса проанализирована как на основе расчета поданных за партии голосов на региональных парламентских выборах, так и на основе полученных депутатских мандатов в региональных легислатурах. Наиболее низкий «электоральный» показатель уровня фрагментированности партийной системы зафиксирован в Курской и Тамбовской областях по итогам парламентских выборов 2016 г. Наиболее существенное снижение индикатора произошло в Липецкой области.

Таблица 2

**Эффективное число партий
в региональных парламентах ЦЧР**

Область / годы	Индекс, на основе результатов голосования за списки партий по единому избирательному округу		Индекс, на основе распределения депутатских мандатов	
	2010 / 2011	2015 / 2016	2010 / 2011	2015 / 2016
Белгородская	1,05	1,04	1,4	1,2
Воронежская	1,05	1,08	1,3	1,1
Липецкая	1,06	1,32	2,1	1,6
Курская	1,07	0,95	1,7	1,6
Тамбовская	1,08	0,71	1,4	1,2

Таким образом, увеличение количества партий не привело к появлению авторитетных у избирателей региональных отделений политических партий, а также референтных игроков в региональных легислатурах, противостоящих доминированию партии парламентского большинства. Партия «Единая Россия», занимающая центральное место в партийной системе страны, сохранила доминирование в региональных парламентах ЦЧР после партийной реформы. Указанная динамика позволяет подтвердить выводы наблюдателей о формальном присутствии в политической жизни ЦЧР большинства непарламентских партий, возникших после партийной реформы, об их «нежизнеспособности» [Голосов, 2016, с. 9].

Результаты голосования на региональных парламентских выборах в ЦЧР повторяют федеральную тенденцию высокой электоральной поддержки партии «Единая Россия». Более того, анализ доли голосов, поданных за списки политических партий в региональные парламенты в каждом регионе, фиксирует рост ее электо-

ральной поддержки. Наибольший рост зафиксирован в Липецкой области (с 0,39 в 2011 г. до 0,54 – в 2016 г.). Самый высокий показатель «Единой России» на выборах 2015–2016 гг. в Воронежской области (0,74), наименьший – в Курской (0,50).

Данные электоральной статистики позволяют установить динамику результатов политических партий, противостоящих «Единой России». В рассматриваемый период в ЦЧР электоральный потенциал значимых «оппозиционных» партий снижается – наибольшие потери зафиксированы у «Справедливой России». Уровень электоральной поддержки ЛДПР, напротив, незначительно повысился. Стабильно низким электоральным потенциалом в макрорегионе обладает «Яблоко» (см. табл. 3).

Таблица 3

**Динамика результатов «оппозиционных» партий
на выборах в региональные легислатуры по
пропорциональной части в 2010–2016 гг.
(в долях проголосовавших избирателей)**

Партия / Средняя доля голосующих	КПРФ	ЛДПР	«Справедливая Россия»	«Яблоко»
2010–2011 гг.	0,260	0,096	0,102	0,02
2015–2016 гг.	0,118	0,106	0,06	0,02

Рассматривая электоральные потери «оппозиционных» партий в разрезе регионов, мы фиксируем наибольшие потери КПРФ в Липецкой – на 13 п.п. (с 0,23 до 0,10), Белгородской и Воронежской областях на 9 п.п. (с 0,18 до 0,09 и 0,19 до 0,10 соответственно). Наибольший рост поддержки ЛДПР в Курской области (с 0,12 до 0,21), в Тамбовской – на 2 п.п. (с 0,07 до 0,09). Наибольшие потери у ЛДПР в Липецкой области (0,16 до 0,09), в Белгородской и Воронежской областях – снижение на 1 п.п. (см. табл. 4).

Таблица 4

**Динамика результатов партий на выборах в региональные
легислатуры по пропорциональной части в 2010–2016 гг.
(в долях проголосовавших избирателей)**

		Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	«Справедливая Россия»	«Патриоты России»
Белгородская область	2010	0,66	0,18	0,07	0,05	0,01
	2015	0,70	0,09	0,06	0,06	0,01
Воронежская область	2010	0,63	0,19	0,09	0,06	X
	2015	0,74	0,10	0,08	0,03	0
Липецкая область	2011	0,39	0,23	0,16	0,18	X
	2016	0,54	0,10	0,09	0,04	0,01
Курская область	2011	0,45	0,22	0,12	0,15	0,02
	2016	0,50	0,15	0,21	0,13	0,50
Тамбовская область	2011	0,65	0,18	0,07	0,06	X
	2016	0,62	0,15	0,09	0,07	0,62

Снижение поддержки оппозиционных партий сопровождается общим для всего ЦЧР снижением участия избирателей в голосовании. В целом в 2010-е годы явка на региональных парламентских выборах в рассматриваемых областях снизилась в среднем на 6,2 п.п. Как и в целом по стране, зафиксировано падение участия в выборах жителей крупных городов: в среднем в ЦЧР явка на «селе» в 2010–2011 гг. выше, чем в «городе» на 18,6 п.п., а в 2015–2016 гг. – выше на 23,13 п.п. Наибольший разрыв в явке на выборах в 2010–2011 гг. между «селом» и «городом» зафиксирован в Белгородской и Воронежской областях (на 33 п.п. и 28 п.п. соответственно), наименьший – в Тамбовской области (9 п.п.). На выборах 2015–2016 гг. «лидеры» разрыва поменялись, а разница между «селом» и «городом» составила в Воронежской области 45,5 п.п., в Белгородской – 35,7 п.п. Наименьшее расхождение между «селом» и «городом» в явке в этот период в Курской области – на 6,5 п.п. (см. табл. 5).

Таким образом, снижающаяся общая явка на выборах с одновременным ростом числа голосующих «сельских» избирателей подтверждает факт снижения участия в региональных выборах жителей городов ЦЧР.

Таблица 5

Зависимость уровня явки от типа населенного пункта

		<i>Тип населенного пункта</i>	<i>Явка (в %)</i>
<i>2010 / 2011 гг.</i>			
Белгородская область	Город	49	
	Село	82	
Воронежская область	Город	43	
	Село	71	
Липецкая область	Город	51,8	
	Село	64	
Курская область	Город	47	
	Село	58	
Тамбовская область	Город	50	
	Село	59	
<i>2015 / 2016 гг.</i>			
Белгородская область	Город	36,57	
	Село	72,25	
Воронежская область	Город	29,62	
	Село	75,16	
Липецкая область	Город	46,68	
	Село	60,96	
Курская область	Город	43,51	
	Село	49,99	
Тамбовская область	Город	44,86	
	Село	58,56	

Результаты анализа избирательной статистики демонстрируют одновременное снижение явки городских избирателей на региональных парламентских выборах в ЦЧР и увеличение количества голосов за партию «Единая Россия». В среднем по ЦЧР зафиксированы: сильная зависимость между «сельскими» ТИК / ОИК и голосованием за список партии «Единая Россия» (0,6) и слабая зависимость в городских ТИК / ОИК (0,3). Наибольшую поддержку в 2010 г. «Единой России» оказали «сельские» избиратели в Белгородской и Воронежской областях, с тенденцией ее увеличения в Воронежской области в 2015 г. до 82%. (см. табл. 6).

Таблица 6

**Зависимость доли голосов за партию
«Единая Россия» и типа населенного пункта**

Область	Тип населенного пункта	Результаты «Единой России», доля голосов
<i>Результаты «Единой России» в 2010 / 2011 гг.</i>		
Белгородская область	город	0,56
	село	0,72
Воронежская область	город	0,47
	село	0,71
Липецкая область	город	0,29
	село	0,51
Курская область	город	0,37
	село	0,51
Тамбовская область	город	0,64
	село	0,67
<i>Результаты «Единой России» в 2015 / 2016 гг.</i>		
Белгородская область	город	0,47
	село	0,70
Воронежская область	город	0,56
	село	0,82
Липецкая область	город	0,47
	село	0,66
Курская область	город	0,42
	село	0,59
Тамбовская область	город	0,70
	село	0,70

Некарактерную для других регионов равномерность в поддержке «Единой России» демонстрирует Тамбовская область: за данную партию проголосовали 64% «горожан» и 67% «селян» в 2011 г. и по 70% «горожан» и «селян» – в 2016 г. Таким образом, анализ электоральной статистики подтверждает федеральную тенденцию зависимости электоральных результатов «Единой России» от количества проголосовавших избирателей и типа населенного пункта.

Сопоставление данных электоральной статистики позволяет выявить некоторые другие закономерности голосования в регионах ЦЧР. В соответствии с федеральным законодательством участковая избирательная комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателей, внесенных в список избирателей, но не имеющих возможности по состоянию здоровья или ин-

валидности прибыть в помещение для голосования¹. Правом голосования вне избирательного участка в регионах ЦЧР на протяжении рассматриваемого периода пользовались 11–18% избирателей, принявших участие в голосовании (см. табл. 7).

**Доля избирателей, проголосовавших
вне избирательных участков**

	2010 / 2011 гг.	2015 / 2016 гг.
Белгородская область	0,12	0,14
Воронежская область	0,16	0,18
Липецкая область	0,12	0,13
Курская область	0,13	0,11
Тамбовская область	0,18	0,11

На региональных парламентских выборах в 2011 г. 18% избирателей Тамбовской и 16% Воронежской областей проголосовали вне участков для голосования. На выборах 2015 / 2016 гг. в Белгородской, Воронежской и Липецкой областях доля голосования вне участка увеличилась на 1–2 п.п.

Сравнение данных между «городскими» и «сельскими» ТИК / ОИК фиксируют закономерность превышения количества «сельских» избирателей, проголосовавших вне участка для голосования (см. табл. 8).

Самые высокие показатели голосования вне участков на сельских избирательных участках в Тамбовской (27,3%), Курской (22,3) и Воронежской (21,7%) областях на выборах в 2010–2011 гг.

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018) // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (Дата посещения: 31.01.2019.).

Таблица 8
Зависимость голосования «вне участка» от типа поселения

		<i>Бюллетеней действительных в переносных урнах</i>		<i>Всего бюллетеней действительных</i>		<i>Доля голосов (город)</i>	<i>Доля голосов (село)</i>
<i>Область, год / Tip поселения</i>		<i>«Город»</i>	<i>«Село»</i>	<i>«Город»</i>	<i>«Село»</i>		
Белгородская	2010	24 210	68 067	277 960	498 699	8,71	13,65
	2015	19 697	68 737	202 164	445 632	9,74	15,42
Воронежская	2010	34 957	138 420	444 048	638 769	7,87	21,67
	2015	34 332	135 600	301 848	643 465	11,37	21,07
Курская	2011	8588	56 665	241 886	254 399	3,55	22,27
	2016	5897	39 429	223 405	209 474	2,64	18,82
Липецкая	2011	16 095	47 985	302 109	240 030	5,33	19,99
	2016	23 372	39 429	223 405	221 831	10,46	17,77
Тамбовская	2011	32 966	47 615	291 209	174 537	11,32	27,28
	2016	20 465	26 171	257 786	162 025	7,94	16,15

Анализ данных избирательной статистики позволяет выявить закономерности избирательного выбора избирателей, проголосовавших вне участка для голосования. Корреляционный анализ между количеством действительных бюллетеней в переносных урнах и голосами, отданными за партию «Единая Россия», демонстрируют высокую связь этих показателей (см. табл. 9).

Таблица 9
**Корреляция показателей «бюллетени из переносных урн»
и «голоса за “Единую Россию”»**

	<i>2010 / 2011 гг.</i>	<i>2015 / 2016 гг.</i>
Белгородская область	0,87	0,84
Воронежская область	0,93	0,94
Липецкая область	0,93	0,94
Курская область	0,31	0,12
Тамбовская область	0,93	0,94

Сильная корреляция на протяжении всего рассматриваемого периода наблюдается в Белгородской, Воронежской, Липецкой и Тамбовской областях. Общую зависимость «нарушают» результаты голосования в Курской области, где корреляция между голосованием вне участка и голосованием за «Единую Россию» не выяв-

лена. В то же время сопоставление количества голосов, поданных за «Единую Россию» на участках для голосования, и вне участков для голосования, фиксирует незначительное влияние голосов «вне участка» на общие результаты партии.

Интересным показателем электоральной статистики могут быть данные о количестве недействительных бюллетеней. В рассматриваемый период на региональных парламентских выборах в ЦЧР количество недействительных бюллетеней колебалось в пределах 2–3%. В разрезе регионов более всего недействительных бюллетеней в Курской области – 3,69%. Существенное снижение количества недействительных бюллетеней произошло в Тамбовской области: с 3,61% в 2011 г. до 1,85% в 2016 г. Значительная отрицательная корреляция зафиксирована между количеством недействительных бюллетеней и количеством бюллетеней в переносных урнах в Липецкой и Тамбовской областях. Это означает, что в названных областях доля испорченных бюллетеней незначительна при голосовании вне участка.

Рассмотрим электоральную статистику в ЦЧР по выборам глав субъектов Федерации. Замечено, что персональные «выборы» в России проходят в условиях повышенной явки избирателей и отличаются мобилизацией избирателей вокруг инкумбента или иного «основного» кандидата, представляющего правящие элиты страны» [Туровский, 2018, с. 23]. Принимая электоральное решение, избиратель выбирает своего кандидата не из всех участвующих в выборах кандидатов, а из числа тех, кто способен одержать победу. Такая стратегия выбора приводит к консолидации вокруг инкумбента или его преемника, выступая наиболее значимой и заметной тенденцией в рамках «конвертации» голосования за партийные списки на парламентских выборах в последующее голосование на выборах главы региона.

Данная тенденция не полностью повторяется при сравнении явки на региональных парламентских выборах и выборах глав субъекта Федерации (см. табл. 10).

В целом явка на региональных выборах в ЦЧР снижается. Сравнение участия в парламентских выборах и выборах глав региональных администраций по регионам фиксирует снижение явки в Воронежской и Курской областях и ее рост в Тамбовской области. Количество зарегистрированных участников губернаторских выборов в ЦЧР в 2010-х годах выглядит формально конкурентным: Бел-

городская область – четыре кандидата, Воронежская – пять и шесть кандидатов, Курская, Липецкая, Тамбовская области – по пять кандидатов. КПРФ, вторая по парламентскому влиянию политическая партия, не регистрировала своего кандидата в Белгородской области в 2012 г. и в Липецкой области в 2014 г.

Таблица 10

Явка на выборах региональных легислатур и глав субъектов Федерации, %

	Явка избирателей на выборы депутатов региональных легислатур, %		Явка избирателей на выборы глав субъектов, %	
	2010 / 2011	2015 / 2016	2012 / 2015	2017 / 2018
Белгородская область	64,63	53,93	59,47	54,68
Воронежская область	56,39	50,40	57,18	44,83
Курская область	52,34	46,69	38,95	X
Липецкая область	56,60	52,08	47,48	X
Тамбовская область	53,25	49,08	57,76	X

В четырех из пяти регионов кандидат в статусе «исполняющий обязанности» побеждал с сильным отрывом от других кандидатов. Лишь в Курской области отрыв победителя от второго результата составил 36 п.п. В четырех обозначенных регионах в 2012–2014 гг. зафиксирована взаимосвязь между «отрывом» основного кандидата от остальных и уровнем явки: чем выше явка, тем больше отрыв инкумбента от остальных кандидатов. На губернаторских выборах 2017–2018 гг. в двух регионах данная связь проявляется менее явно (см. табл. 11). Особенностью Белгородской области стало значительное снижение уровня поддержки «инкумбента» при сохраняющемся уровне явки.

Таблица 11

Взаимосвязь явки на выборах и «отрыва» инкумбента на губернаторских выборах в ЦЧР

Регион	2012–2014 гг.		2017–2018 гг.	
	«Отрыв инкумбента»	Явка, доли	«Отрыв инкумбента»	Явка, доли
Белгородская область	0,58	0,59	0,34	0,55
Воронежская область	0,78	0,57	0,53	0,45
Липецкая область	0,66	0,48	X	X
Курская область	0,36	0,39	X	X
Тамбовская область	0,72	0,58	X	X

«Слабые» оппозиционные кандидаты на губернаторских выборах – это характерная тенденция для большинства выборов глав субъектов Федерации. По наблюдениям А. Кынева, в 2014 г. более половины преодолевших муниципальный фильтр «оппозиционных» кандидатов получили менее 5% голосов, около трети кандидатов – менее 3%, а почти пятая часть кандидатов – менее 2% [Кынев, 2015, с. 129; 2018, с. 151].

Выводы

Региональные выборы традиционно вызывают меньший интерес у избирателей, чем федеральные. Однако уровень конкурентности, возможностей для репутационного или даже статусного закрепления новых политических игроков на региональных выборах выше. Более широкие возможности для оппозиционных политиков на региональном уровне создают ожидания их большей активности. Действительно, по итогам партийной реформы 2012–2014 гг. выросло количество участников региональных избирательных кампаний. Однако противоречивые эффекты реформы не привели к появлению новых сильных субъектов политического процесса, к росту реальной партийной и персональной конкурентности. По наблюдениям А. Кынева, партийное поле в регионах России в 2015–2016 гг. остается сегментированным, борьба идет в рамках сложившихся партийных ниш («партия власти», «коммунисты», «социальные партии»). Из новых партий относительный успех демонстрируют проекты, конкурирующие в нишах коммунистической или социальной партии. Оппозиционные партии (как старые, так и новые) не сумели поколебать доминирования «Единой России» в региональных парламентах [Политическое развитие России... 2016, с. 124]. В социальном пространстве закрепились четыре парламентские партии, а непарламентские партии не смогли сформировать ядро своих сторонников.

Парламентские оппозиционные партии в рассматриваемый период в ЦЧР не имеют ни институциональных возможностей, ни достаточного электорального потенциала, чтобы участвовать в переговорном процессе по поводу законопроектов регионального уровня. Основной функцией парламентской и непарламентской

оппозиции является критика доминирующей партии и предложение альтернативных законопроектов.

На основе анализа электоральной статистики по региональным выборам в ЦЧР можно сделать следующие выводы:

– в рассматриваемый период в целом по ЦЧР снижается участие избирателей в выборах, несмотря на увеличение числа партий – участников электорального соревнования;

– электоральный потенциал оппозиционных партий выше в городских поселениях, избиратели которых менее активно участвуют в выборах, но и реже поддерживают «партию власти»;

– нехарактерную для остальных регионов равномерную поддержку партии «Единая Россия» демонстрируют итоги голосования в городских и сельских поселениях Тамбовской области;

– наибольшие электоральные потери в рассматриваемый период зафиксированы у КПРФ и партии «Справедливая Россия» в Белгородской, Воронежской и Липецкой областях. Показатели партии «Яблоко» оставались стабильно низкими, а ЛДПР – незначительно выросли;

– на региональных выборах в ЦЧР зафиксирован высокий показатель голосования вне избирательных участков, с незначительным его ростом в Воронежской и Липецкой областях;

– зафиксирована сильная корреляция между голосованием вне участка и поддержкой партии «Единая Россия» во всех регионах, кроме Курской области;

– количество недействительных бюллетеней на региональных выборах в ЦЧР, как возможная вариация «протестного» голосования, не выявило какой-либо динамики;

– выборы глав субъектов Федерации ЦЧР зафиксировали существенный отрыв «основного» кандидата от остальных, что сигнализирует о слабой межэлитной конкуренции и об отсутствии электорального потенциала у оппозиционных кандидатов в рассматриваемый период, за исключением результатов Курской области.

Список литературы

Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 31.01.2019.)

- Гельман В.Я.* Из огня да в полымя: Российская политика после СССР. – СПб.: БХВ-Петербург, 2013. – 256 с.
- Голосов Г.В.* Сравнительная политология и российская политика, 2010–2015: Сборник статей. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2016. – 668 с.
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. – 144 с.
- Кислицын С.А.* Контрэлиты, оппозиции и фронды в политической истории России / Под общ. ред. А.В. Понеделкова, А.М. Старостина. – М.: КРАСАНД, 2017. – 512 с.
- Козырева П.М., Смирнов А.И.* Кризис многопартийности в России // Полис. Политические исследования. – М., 2014. – № 4. – С. 76–95.
- Кынев А.В.* Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2015. – 372 с.
- Кынев А.В.* Российские выборы – 2017: Преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2018. – 514 с.
- Михалева Г.М.* Российские партии в контексте трансформации. – М.: Книжный дом ЛИБРОКОМ, 2009. – 350 с.
- Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: Предпосылки, предварительные итоги, тенденции / Под ред. Н.А. Борисова, Ю.Г. Коргунюка, А.Е. Любарева, Г.М. Михалевой. – М.: Товарищество научных изданий «КМК», 2015. – 204 с.
- Политическое развитие России. 2014–2016: Институты и практики авторитарной консолидации / Под ред. К. Рогова. – М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2016. – 216 с.
- Политлексикон: Понятие, факты, взаимосвязи / Под общ. ред. В.П. Любина, Р. Крумма; науч. ред. С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова; пер. с нем. В.П. Любина, М.А. Елизарьевой. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2013. – 783 с.
- Саква Р.* Партия и власть в современной России: Между представительством и мобилизацией // Политическая наука / РАН. ИИОН. – М., 2015. – № 1. – С. 60–72.
- Сергеев С.А.* Политическая оппозиция и оппозиционность: Опыт осмыслиения понятий // Социально-гуманитарные знания. – М., 2004. – № 3. – С. 125–137.
- Сонное царство: Как партии забыли об избирателях // Голос за честные выборы. – Режим доступа: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142986> (Дата посещения: 31.01.2019.)
- Туровский Р.Ф.* Парламентские выборы 1999 г.: Региональные особенности // Полития. – М., 1999–2000. – № 4, зима. – С. 102–121.
- Туровский Р.Ф.* Президентские выборы в России: Возможности и пределы электоральной консолидации // Полития. – М., 2018. – № 2. – С. 23–50.
- Brack N., Weinblum S.* «Political Opposition»: Towards a renewed research agenda // Interdisciplinary political studies. – Salento, 2011. – Vol. 1, N 1. – P. 69–79.
- Kubat M.* Teoria opozycji politycznej. – Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2010. – 162 s.
- Sartory G.* Parties and party systems: A Framework for analysis. – Oxford: Univ. of Oxford, 2005. – 368 p.

КОНТЕКСТ

А.С. ТРУДОЛЮБОВ*

ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПОСЕЛЕНЧЕСКОМ УРОВНЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ¹

Аннотация. В данной статье автором предпринимается попытка изучить динамику и факторы изменения моделей формирования органов местного самоуправления (ОМСУ) на поселенческом уровне в современной России. Акцент исследования делается на применении моделей формирования ОМСУ с использованием прямых выборов глав или же отказом от них (сити-менеджмент). Автор делает вывод о наличии устойчивого тренда на отказ от выборности глав муниципалитетов. Дальнейший анализ субъектов РФ в составе Центрального федерального округа (ЦФО) осуществлялся с использованием данных о проведении муниципальных избирательных кампаний, регионального законодательства, бюджетной и демографической статистики. Исследование динамики выборов позволяет выделить четыре группы регионов, в которых переход к сити-менеджменту происходит в разные временные периоды с различной интенсивностью. Точкой бифуркации стал 2014 г., после которого регионы массово принимают законодательство, упраздняющее прямые выборы в поселениях. Последующая коррекция этого законодательства не приводит к обратной корректировке муниципальных уставов. Значимым фактором, повлиявшим на региональную законодательную

* Трудолюбов Александр Сергеевич, магистрант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: caiiiatr@mail.ru

Trudolyubov Alexander, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: caiiiatr@mail.ru

¹Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: Политическое положение и проблемы развития».

специфику, стала бюджетная обеспеченность поселенческого уровня. В зависимости от нее руководство регионов стремилось контролировать бюджетные траты через зависимых глав в малообеспеченных поселениях или же следить за реализацией переданных им государственных полномочий или субсидируемых проектов. В субъектах РФ с высоким уровнем бюджетной обеспеченности поселений, наоборот, решалась задача по контролю за муниципальными ресурсами. Не отменились в массовом порядке выборы в тех регионах, где относительно крупные и обеспеченные поселения не выполняли большой объем государственных полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление; локальная политика; модель муниципального управления; муниципальная власть; политическая система; муниципальные выборы; вертикаль власти.

Для цитирования: Трудолюбов А.С. Эволюция моделей местного самоуправления на поселенческом уровне в современной России // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 95–123. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.05

A.S. Trudolyubov
Developments of the models of the municipal
government formation in settlements of modern russia

Abstract. The article examines dynamics and factors of municipal models reforming in the municipal settlements of modern Russia. The author focuses on the cancellation of the municipal heads' elections. The key analytical method is matching of the regional legislative regulation with financial and demographic statistics. The author study case of the Central federal district and reveal four groups of the regions with different practices of the elections' cancellation. The main shift in this process occurred in the 2014, when regional legislatures massively passed laws regulating models of the municipal governments. The main factor influencing the specific of the regional legislative regulation was the budgetary strength of the municipalities. Generally regional governments were seeking for the control over the settlements with poor income or significant amount of the delegated government competences. In the other cases regions sought to control resources of the wealthy settlements. The small amount of the exceptions was tied with normally provided settlements without significant number of the delegated government competences

Keywords: local self-government; municipal politics; models of local government; municipal government; political system; municipal elections.

For citation: Trudolyubov A.S. Developments of the models of the municipal government formation in settlements of modern Russia // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 95–123. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.05

Местное самоуправление (МСУ) в России на протяжении всего постсоветского периода находится в состоянии институциональной нестабильности. За последние 28 лет законодательное ре-

гулирование менялось с излишней регулярностью – за это время были приняты три основных закона об МСУ.

Несмотря на то что местное самоуправление в России гарантировано Конституцией и не входит в органы госвласти, центростремительные процессы современного российского федерализма затронули и его. Ключевой вопрос о формировании органов местного самоуправления (ОМСУ), по сути, стал решаться в парадигме усиления контроля со стороны субъектов РФ. В актуальном правовом регулировании муниципалитетам предлагается на выбор восемь различных моделей формирования ОМСУ, четыре из которых являются базовыми и могут использоваться в любом муниципалитете. Три из них, так или иначе, представляют собой различные вариации неоднозначно оцениваемого сити-менеджмента.

Сам по себе сити-менеджмент не является антидемократичной институциональной формой. С позиции известной теоретической развилики «демократичность – эффективность» он представляет собой выбор в сторону эффективности. Как известно, местное самоуправление – это не только «школа демократии», но и «фабрика услуг» [Маркварт, Йохен, 2017, р. 41–42]. От качества управления на локальном уровне зависит обеспечение базовых потребностей граждан. Находящийся вне политики высококвалифицированный сити-менеджер теоретически должен управлять независимо от политической конъюнктуры.

Однако же негативной оценки заслуживает не сам концепт, а его реализация в российской практике. В современном научном дискурсе сити-менеджмент принято считать инструментом насаждения «вертикали власти» [Гельман, Рыженков, 2010]. Исследователи отмечают, что в сочетании с законодательными нормами о допустимости увольнения глав городов по инициативе региональных органов власти [Шугрина, 2009], манипулятивностью выборов и слабым бюджетным обеспечением муниципалитетов [Туровский, 2015] сити-менеджмент выхолащивает суть местного самоуправления в стране. Большинство теорий местного самоуправления постулируют тезис, что принципиалом местной власти выступает локальное сообщество, а правоприменительная практика соответствующих положений 131-ФЗ контролируется региональным руководством.

На данный момент существует большое количество материалов в научной литературе [Local elections in authoritarian...

2016] и СМИ, посвященных отменам выборов мэров в крупных городах. Логика этого процесса достаточно ясна – крупнейшие городские округа концентрируют значительный объем ресурсов. Бесконфликтное и продуктивное взаимодействие с главами таких городов упрощает для губернаторов процесс руководства регионом.

Однако помимо крупных городов и муниципальных районов в системе органов МСУ существуют еще и поселения. Скромный объем полномочий и бюджетных ресурсов в теории не должны делать их первоочередной целью при выстраиванииластной вертикали. Данное исследование направлено на анализ ситуации в области моделей формирования ОМСУ на поселенческом уровне и выявление влияющих на него факторов.

Международный опыт формирования ОМСУ

Основополагающим документом, регламентирующим ключевые принципы организации местного самоуправления на территории Европы, является Хартия местного самоуправления¹, принятая в 1985 г. и подписанная, а затем ратифицированная 47 государствами – членами Совета Европы, включая РФ. В данном договоре обозначен представительный орган, Собрание, являющийся центром всей системы ОМСУ и избираемый гражданами. Собрания могут иметь подотчетные исполнительные органы. Однако обязательство их формировать, а также принцип разделения властей в хартии не указаны. По этой причине системы в рамках стран, ратифицировавших Хартию, варьируют между наличием / отсутствием выборного главы или иного исполнительного органа.

Важно отметить, что в европейских государствах зачастую разделяются модели формирования ОМСУ в условных поселениях (коммунах) и районах / крупных городах, поэтому далее речь пойдет только о поселенческом уровне.

Европейский опыт в определенном смысле можно разделить на модель условного разделения властей, в которой население из-

¹ Details of Treaty N 122 European Charter of Local Self-Government // Council of Europe. – Mode of access: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (Accessed: 10.01.2019.)

бирает как Собрание, так и главу исполнительного органа, и «вестминстерскую» [Фененко 2004].

В ФРГ и Австрии существует разделение властей в общинах на исполнительную (бургомистр) и законодательную (совет). Они избираются на прямых выборах, однако возможны исключения, в некоторых землях распространена модель сити-менеджера. Возможен сход граждан. Разделение властей также практикуется, например, во Франции или Румынии.

В «северной модели» (например в Швеции, Эстонии, Финляндии¹) предпочтительна модель, когда Собрание формирует администрацию. Это связано с тем фактом, что в «северной модели» МСУ локальные власти обладают широкими полномочиями, что требует гарантированно высокой квалификации муниципальных служащих. Аналогично формируются ОМСУ и в некоторых других странах, например, в Сербии и Польше.

За пределами действия Хартии вариация моделей значительно шире. Для ангlosаксонских стран характерно отсутствие единых принципов организации МСУ даже в рамках одной страны. Так, в США модели варьируются в широком спектре от избрания гражданами целого набора должностных лиц (что является достаточно традиционной моделью для общин Новой Англии со времен колонизации [де Токвиль, 1992]) до использования модели сити-менеджера [Simon, Steel, Lovrich, 2011]. В Австралии типология муниципалитетов, наличие у них правового статуса, а также модели формирования ОМСУ сильно варьируются между штатами. В ЮАР только относительно крупные сельские населенные пункты получают статус коммуны во главе с избираемыми советом и мэром.

В КНР используется модель, схожая с системой местных советов в СССР. Важным отличием является синхронизация АТД (административно-территориального деления) с территориальной организацией МСУ, т.е. каждый населенный пункт обладает административными органами. Это отличает КНР от Европы (в том числе России) или ангlosаксонских стран: в бывших британских колониях отсутствует принцип всеобщего покрытия территорий

¹ См., например: Максимов А.Н. Местное самоуправление в Финляндии: Опыт объединения муниципальных образований / Комитет гражданских инициатив. – 2017. – 05 июля. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/3318/> (Дата посещения: 10.01.2019.)

местным самоуправлением, а в Европе коммуны по социально-экономическим причинам зачастую объединяют в своем составе большое количество населенных пунктов.

Существуют также страны, в которых поселенческий уровень МСУ функционирует в усеченном виде. В Турции в селах присутствует институт избираемых старост с малыми полномочиями, напоминающий российское ТОС (территориальное общественное самоуправление). В Японии в селах отсутствуют выборные должности, а в поселках граждане избирают главу; представительные органы формируются исключительно в уездах, города же, получающие свой статус с 50 тыс. жителей, не входят в уезды, поэтому их relevance сравнивать с российскими городскими округами. В Мексике муниципалитеты обычно формируются на обширной территории районного типа, но иногда делятся на общины, глав которых назначает муниципалитет, в самом муниципалитете при этом выбирают главу и совет.

История развития нормативно-правового регулирования формирования ОМСУ в России

В России до современного этапа можно было говорить о сформировавшейся в условиях авторитарной власти достаточно устойчивой правовой традиции, предполагающей непрямое избрание (а по факту – назначение) локальных администраций через слабо институционализированные представительные органы. Городские думы Екатерины II, управы при земствах Александра II, исполкомы при местных советах – все это были постоянно функционирующие исполнительные органы при редко собирающихся Собраниях граждан или представителей.

В 1990 г. в СССР был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, ставший первой попыткой сформировать модель МСУ, соответствующую актуальному тогда тренду на демократизацию. Новая система базировалась на избираемых на конкурентных выборах Советах на-

¹ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990 № 1417-1 // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – С. 267.

родных депутатов, которые опять же формировали исполнительные органы.

В 1991 г. в РСФСР был принят Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹, по факту не вступивший в силу. Он стал первым шагом к отходу от моделей, основанных на советах. Несмотря на сохранение советами статуса основы МСУ, в законе гораздо сильнее были конкретизированы статус и функционал местных администраций. Закон также предполагал модель формирования ОМСУ для центров районов, при которой поселенческий совет упразднялся, а его функционал передавался на районный уровень. Появились администрации муниципалитетов с должностью главы. Закон 1991 г. предполагал только один вариант избрания главы муниципалитета – путем прямых выборов, что было значимым новшеством. Впрочем, допускалась вариативность для национальных республик. Глава администрации не считался высшим должностным лицом муниципального образования. Продолжал сохраняться принцип подчиненности местной администрации представительному органу.

Преемник советской модели, закон 1991 г. не выдержал политического кризиса 1993 г., ввиду чего появилась необходимость принять новое законодательство с пересмотром ключевых принципов. Так, в 1995 г. в РФ был принят 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², функционировавший вплоть до принятия 131-ФЗ. В нем обозначался статус главы местной администрации как главы МО, что соответствовало курсу президента Б. Ельцина на выстраивание вертикали исполнительной власти. Закон предполагал два варианта избрания главы – либо путем прямых выборов, либо из состава совета депутатов. Для главы допускалась возможность вхождения в состав совета и право председательствовать на его собраниях. Важно отметить, что 154-ФЗ не предполагал обязательного формирования поселенческого уровня МСУ, поэтому во многих ре-

¹ Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

² Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – № 170.

гионах его положения не относились к сельским администрациям, работавшим в качестве зависимых территориальных представительств районных ОМСУ.

В 2003 г. был принят 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, вступивший в силу в 2006 г. Он сохранял ключевые принципы формирования ОМСУ, заложенные в 154-ФЗ, но в то же время наблюдалась преемственность с законом 1991 г.

Новое законодательство разделяло должности главы муниципального образования и главы местной администрации, исключаясь возможность руководства администрацией и вхождения в представительный орган. В итоге сформировались трибазовых модели:

– Классическая – глава муниципалитета избирается путем муниципальных выборов и возглавляет администрацию.

– Сити-менеджер – глава председательствует в совете депутатов, а руководитель администрации избирается депутатами из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией.

– Гибридная – глава муниципалитета избирается путем прямых выборов, исполняет полномочия председателя совета, а руководитель администрации избирается советом из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией.

Снова в законе возникает и модель для административных центров районов, согласно которой в поселениях не формируется администрация, а глава избирается депутатами из своего состава и исполняет обязанности председателя.

Также вводились особые модели для сельских поселений и внутригородских муниципалитетов городов федерального значения, аналогичные базовым, но позволявшие совмещать должности главы администрации и председателя совета.

Для малочисленных сельских и городских поселений (до 100 жителей для территорий с низкой плотностью населения и до 300 с высокой), в которых полномочия представительного органа исполнял сход граждан, предполагалась возможность избрания главы поселения сходом граждан.

¹ Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 202.

В 2015 г. к 131-ФЗ были приняты важные поправки (закон № 8-ФЗ¹), ликвидировавшие необходимость избрания главы муниципального образования, руководящего администрацией, на прямых выборах. В результате добавились две новые модели:

1) глава избирается депутатами представительного органа из своего состава и возглавляет администрацию;

2) глава избирается депутатами из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией, и возглавляет администрацию.

Данная статья закона фокусируется в первую очередь на главах поселений, возглавляющих исполнительно-распорядительные ОМСУ. Относительно них можно выделить восемь моделей (модели, введенные в 2015 г., для удобства объединены в одну). Четыре из них являются универсальными, еще две подходят исключительно для сельских поселений, одна для малочисленных сельских поселений и одна исключительно для городских или сельских поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов.

Законодательство РФ предполагает, что законами субъектов Федерации могут быть предусмотрены ограничения на выбор модели для обоих типов городских округов, муниципальных районов, а также части городских поселений. Для сельских поселений формальные ограничения отсутствуют, по этой причине они в полном праве закреплять в своих уставах прямые выборы.

Актуальные федеральные тенденции изменения моделей формирования ОМСУ на поселенческом уровне

На момент вступления в силу 131-ФЗ общераспространенной в России являлась модель полностью выборного главы МСУ. Даже в региональных столицах, являющихся наиболее яркими примерами отмены прямых выборов глав, классическая модель

¹ Закон Российской Федерации «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03.02.2015 № 131-ФЗ // Российская газета. – 2015. – № 24.

доминировала. Исключениями на тот момент являлись, в основном, национальные республики Северного Кавказа.

К 2015 г. Министерство юстиции РФ дает совершенно иные цифры¹. Из существовавших на тот момент 22 832 муниципальных образований на прямых выборах глава избирался примерно в 6500 (28%), из состава представительного органа – в 9948 (43%), конкурсной комиссией – в 6317 (27%), на сходе граждан – в 64 случаях (менее 1%). При этом в 20,6% глава возглавлял администрацию, в 25,1 – представительный орган, в 54,3% – совмещал обе должности в сельских поселениях. То есть три специфических «сельских» модели в 2015 г. функционировали в 68% сельских поселений.



Рис. 1.
Динамика моделей формирования ОМСУ
в городских поселениях,
2016–2018 гг.

¹ О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2015 г. / Министерство юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: https://minjust.ru/sites/default/files/prezentaciya_0_0.pdf (Дата посещения: 10.01.2019.)



Рис. 2
**Динамика моделей формирования ОМСУ
 в сельских поселениях,
 2016–2018 гг.**

Последний мониторинг Минюста датируется 1 марта 2018 г.¹ Согласно ему, из 1531 главы городских поселений 28% должны быть избраны на муниципальных выборах, 47 – из состава депутатов, 24 – по результатам конкурса, менее 1% – на сходе граждан. Согласно уставам, реальная ситуация с работающими на данный момент главами обстоит следующим образом: 34% – муниципальные выборы, 48 – из состава депутатов, 16 – по результатам конкурса, менее 1% – на сходе граждан. Таким образом, действующая юридическая практика демонстрирует устойчивый дрейф к конкурсной комиссии (модели сити-менеджера образца 2015 г.), при этом перераспределение идет как за счет снижения числа случаев использования муниципальных выборов, так и «старой» модели сити-менеджера (параллельный сдвиг от муниципальных выборов к депутатам также присутствует).

¹ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) / Министерство юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (Дата посещения: 10.01.2019.)

Для сельских поселений, согласно уставам, ситуация обстоит следующим образом: в 25% проводятся муниципальные выборы главы, в 41 – выборы из состава депутатов, в 32 – по результатам конкурсной комиссии, в менее 1% избираются сходом граждан или не имеют утвержденного устава. Для действующих глав существует следующее разбиение: 33% избраны на муниципальных выборах, 40 – депутатами из своего состава, 26% – по результатам конкурсной комиссии. Тренд аналогичен городским поселениям, несмотря на иные формальные условности.

По функциональным обязанностям примерно по 50% глав городских поселений возглавляют либо муниципальные администрации, либо представительные органы. Для сельских поселений это соотношение следующее: 16% сельских глав возглавляют представительные органы, 30 – администрации муниципалитетов, 53% – совмещают обе должности.

Модель исполнения полномочий администрации центра района администрацией района существует в 38 субъектах РФ и охватывает 193 городских и 67 сельских поселений, т.е. 15% всех районов, 12 всех городских поселений и менее 1% сельских.

Анализ регионов в составе Центрального федерального округа

В рамках эмпирической части исследования нами был проведен анализ собственной базы данных по избирательным кампаниям поселенческого уровня и региональному законодательному регулированию в 15 регионах Центрального федерального округа. Обозреваемый период исследования – с 2008 по 2018 г.

Выборка исследования включает в себя 15 регионов – субъектов РФ, находящихся в составе Центрального федерального округа: Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области. Для справки по уменьшению количества поселений (следовательно, и количества выборов глав) (см. табл. 1).

Таблица 1

**Динамика численности поселений
в регионах выборки на 1 января, 2008–2018 гг.¹**

Регион	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Белгородская область	285	285	287	289	290	290
Владimirская область	106	106	106	106	106	106
Воронежская область	500	492	480	473	446	445
Ивановская область	154	129	129	128	117	116
Калужская область	293	291	286	277	278	278
Курская область	507	507	322	322	322	322
Липецкая область	311	305	295	295	294	293
Московская область	306	307	307	288	258	160
Орловская область	240	240	240	240	240	240
Рязанская область	286	286	286	286	278	266
Смоленская область	323	323	323	323	301	230
Тамбовская область	322	315	277	257	247	244
Тверская область	362	362	361	342	308	279
Тульская область	153	148	138	107	77	77
Ярославская область	92	80	80	80	80	80

Для анализа факторов отказа от прямых выборов глав поселений (или их сохранения) используется бюджетная и демографическая статистика на момент 2014 г., когда субъекты принимали законодательство о формировании ОМСУ (см. табл. 2). Гипотеза состоит в том, что руководство субъектов РФ будет скорее заинтересовано в контроле за поселениями с целью гарантирования подконтрольного распределения передаваемых ресурсов.

¹ Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата посещения: 10.01.2019.)

Таблица 2
Бюджетные показатели поселенческого уровня РФ в 2014 г.¹

	Доля поселенческих доходов в доходах консолидированного бюджета субъекта	Доля трансфертов	В том числе дотаций	В том числе субсидий	В том числе субвенций
В целом по РФ	4%	50%	18%	19%	1%
Медиана	5%	55%	21%	23%	1%
Среднее значение	5%	57%	22%	21%	2%
Максимальное значение	15%	94%	61%	63%	32%
Минимальное значение	1%	14%	2%	0%	0%

Для подавляющего большинства поселений России в 2014 г. характерны небольшая доля в общем объеме бюджетных доходов субъекта при высоком уровне зависимости от безвозмездных поступлений с других уровней бюджетной системы Федерации. При этом объем переданных полномочий невысок. Также для поселений характерно крайне малое количество муниципальных организаций (см. табл. 3, 4). То есть поселения в 2014 г. фактически выполняют базовый набор полномочий, в значительной мере финансируемый сверху.

Таблица 3
Доля поселений в общей численности населения регионов, 2014 г.²

	Суммарно по поселениям	Городские поселения	Сельские поселения
В целом по РФ	39,8%	16,2%	23,7%
Медиана	47,3%	16,5%	28,3%
Среднее значение	46,8%	17,8%	29,0%
Максимальное значение	96,2%	65,2%	71,0%
Минимальное значение	2,4%	0,0%	0,2%

¹ Источник: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetы-subektov/> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (Дата посещения: 10.01.2019.)

Таблица 4

Количество муниципальных организаций в поселениях, 2014 г.¹

	Доля поселений от общего числа муниципалитетов	Доля муниципальных организаций в поселениях от общего количества	Среднее число муниципальных организаций на поселение
В целом по РФ	89%	24%	2,1
Медиана	89%	25%	2,1
Среднее значение	86%	25%	2,3
Максимальное значение	95%	74%	6,7
Минимальное значение	14%	0%	0

В целом субъекты РФ, присутствующие в выборке, согласно общефедеральным тенденциям, склонны сдвигаться к использованию моделей формирования ОМСУ не через прямые выборы глав поселений. Однако среди них присутствуют как регионы, которые изначально не проводили выборы глав в массовом порядке, так и те, в которых отказ от прямых выборов происходит достаточно медленно и не повсеместно. Итого выборку в рамках обозреваемого периода можно разделить на несколько групп:

- субъекты, не использовавшие модели с прямыми выборами глав поселений на протяжении всего обозреваемого периода;
- субъекты, совершившие разовый массовый отказ от моделей с использованием прямых выборов;
- субъекты, проводящие активную политику по отказу от моделей с применением прямых выборов;
- субъекты, продолжающие активно использовать модели с прямыми выборами глав муниципалитетов.

I группа

К первой группе можно отнести Белгородскую, Ивановскую, Калужскую, Смоленскую, Тверскую и Тульскую области. В дан-

¹ Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата посещения: 10.01.2019.).

ных регионах выборы глав поселений либо не проводились вообще, либо их число ничтожно мало (см. табл. 5).

Таблица 5

**Количество избирательных кампаний
по выборам глав поселений
в регионах I группы¹**

Регион	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Белгородская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ивановская область	0	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Калужская область	0	0	15	1	0	0	0	0	0	0	0
Смоленская область	0	4	14	1	0	3	4	0	0	0	0
Тверская область	0	1	0	0	0	8	0	0	0	0	0
Тульская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

В 2014 г. во всех регионах данной группы были приняты законы или поправки к уже существующему закону, регламентирующие порядок формирования ОМСУ². Характерной чертой всех

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² См.: Поправки к закону Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» от 24.03.2005 № 177 // Белгородские известия. – 2005. – № 57–58; Закон Ивановской области «О некоторых вопросах формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области» от 13.11.2014 № 86-ОЗ // Собрание законодательства Ивановской области. – 2014. – № 13; Закон Калужской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Калужской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Калужской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Калужской области» от 16.10.2014 № 636-ОЗ // Весть. Документы. – 2014. – № 40; Закон Смоленской области «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Смоленской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Смоленской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Смоленской области» от 30.10.2014 № 126-з // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2014. – № 10; Закон Тверской области «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Тверской области и избрания глав муниципальных образований Тверской области» от 27.11.2014 № 93-з // Тверские ведомости. – 2014. – № 48; Закон Тульской области «О регулировании избирательных кампаний по выборам глав муниципальных поселений Тульской области» от 27.07.2014 № 111-з // Тульские ведомости. – 2014. – № 29.

нормативно-правовых актов является изначальная жесткая регламентация формирования ОМСУ во всех типах МО. В качестве единственного варианта во всех регионах предполагалась модель сити-менеджера. Исключением является Смоленская область, которая для сельских поселений предлагала модель избрания главы из состава Совета с последующим совмещением руководства администрацией и представительным органом, также закон изначально предполагал возможность использования схода граждан (из всей выборки исследования только в трех поселениях Смоленской области использовался сход граждан).

Все вышеприведенное законодательство было смягчено через год, в соответствии с постановлением Конституционного суда РФ¹ в декабре 2015 г. В итоге в Белгородской и Ивановской областях для поселений ограничения в выборе модели отсутствуют. В Тульской области закон не предполагает совмещения должностей в сельских поселениях. В Смоленской области, наоборот, такой вариант является обязательным. Также Смоленская, Калужская и Тверская области прямо или косвенно накладывают ограничения на административные центры районов. Существуют и косвенные ограничения: в Смоленской области используется норматив по количеству делегированных государственных полномочий и расположению федеральных ведомств для городских поселений; в Калужской области используется планка в 8 тыс. человек населения.

Впрочем, важно понимать, что во всех этих регионах законодательство не оказывало значительного влияния на ситуацию – прямые выборы глав уже были отменены во всех или подавляющем большинстве поселений. Причем отмена произошла в первоначаль-

лировании отдельных правоотношений, связанных с организацией и деятельностью органов местного самоуправления на территории Тульской области» от 10.07.2014 № 2168-ЗТО // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. – 2014.

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации «по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 01.12.2015 № 30-П // Российская газета. – 2015. – № 282.

ных редакциях уставов или же в поправках, принятых в течение первого срока полномочий представительных органов. То есть НПА только закреплял уже сложившуюся ситуацию.

II группа

Ко второй группе можно отнести Владимирскую, Курскую, Липецкую и Орловскую области. Во всех этих регионах после 2014 г. число выборов глав поселений сократилось почти до нуля (см. табл. 6).

Таблица 6

**Количество избирательных кампаний
по выборам глав поселений
в регионах II группы¹**

Регион	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Владimirская область	0	14	0	61	1	19	5	0	0	0	0
Курская область	0	30	152	16	143	30	37	8	0	0	1
Липецкая область	0	24	224	26	24	34	34	3	0	0	0
Орловская область	0	8	10	204	24	16	20	0	1	1	0

В 2014 г. в регионах этой группы также были приняты соответствующие законы². Все эти НПА жестко ограничивали метод формирования ОМСУ моделью сити-менеджера (с оговоркой по

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² См. Закон Владимирской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Владимирской области и порядке избрания глав муниципальных образований Владимирской области» от 30.10.2014 № 120-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2014. – № 224.;

Закон Курской области «О порядке избрания, месте в системе органов местного самоуправления и сроках полномочий глав муниципальных образований» от 19.11.2014 № 72-ЗКО // Курская правда. – 2014. – № 141.;

Закон Липецкой области «О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области» от 25.09.2014 № 322-оз // Липецкая газета. – 2014. – № 196.;

Закон Орловской области «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области» от 10.11.2014 № 1685-ОЗ // Орловская правда. – 2014. – № 148.

совмещению должностей в Орловской области). Однако в Курской и Липецкой областях это произошло только во второй редакции закона, а первые редакции, наоборот, принуждали к повсеместному использованию прямых выборов глав. Отличительной чертой Владимирской области являлось то, что закон изначально адресно указывал все муниципалитеты, а не вводил нормативы для конкретных их типов.

Как и в первой группе, законодательство было затем смягчено – актуальные редакции вообще не вводят какие-либо ограничения для поселений. Однако массового изменения уставов муниципалитетов не было проведено, в связи с чем по инерции во всех этих регионах сохраняются модели, не предполагающие использования прямых выборов. Исключения, впрочем, есть, например, во Владимирской области – город Собинка вернул в свой устав положение о прямых выборах главы.

III группа

К третьей группе можно отнести Московскую и Ярославскую области. В данных субъектах РФ выборы глав поселений не были отменены в целом, но их число продолжает значительно сокращаться (см. табл. 7).

Таблица 7
**Количество избирательных кампаний
 по выборам глав поселений
 в регионах III группы¹**

Регион	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Московская область	0	249	14	4	16	85	95	0	10	23	14
Ярославская область	0	64	11	4	4	26	33	10	5	6	1

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

В 2014 г. также были принятые соответствующие законы¹. В Московской области первый закон использовал широкий спектр моделей и адресный подход по их введению, схожий с Владимирской или Ярославской областями, в последующем законе ограничения были сняты. Для большинства поселений была изначально предписана модель сити-менеджера. В Ярославской области использовался адресный подход, принуждающий административные центры переходить к модели сити-менеджера. В дальнейшем осталось ограничение, предполагающее использование только «классической» модели сити-менеджера, при которой главой МО является председатель Совета.

Таким образом, в данных регионах проводилась адресная законодательная политика по переходу к моделям, не предполагающим прямые выборы глав муниципалитетов.

IV группа

К четвертой группе можно отнести Воронежскую, Рязанскую и Тамбовскую области. В этих регионах количество выборов значительно сократилось (как и число поселений), однако они все еще активно используются (см. табл. 8).

¹ См. Закон Московской области «О сроках полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроках полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» от 29.05.2014 № Д-1-459 па // Интернет-портал Правительства Московской области; Закон Московской области «О сроках полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроках полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» от 07.04.2016 № 1159 па // Интернет-портал Правительства Московской области; Закон Ярославской области «О сроках полномочий, наименованиях, порядке формирования, иных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» от 30.09.2014 № 29-3 // Документ-регион. – 2014. – № 86.

Таблица 8

**Количество избирательных кампаний
по выборам глав поселений
в регионах IV группы¹**

Регион	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Воронежская область	0	9	170	10	11	20	8	140	11	14	18
Рязанская область	0	265	15	9	31	171	49	14	23	57	105
Тамбовская область	0	9	19	20	9	144	6	9	15	13	110

В 2014 г. в регионах из этой выборки были принятые новые законы². Законодательство Воронежской области вообще не налагало ограничений на выбор модели формирования ОМСУ для поселений. В Тамбовской области НПА изначально был достаточно мягким, он накладывал ограничения исключительно на городские поселения и административные центры. Впрочем, в регионе примерно половина поселений к моменту его принятия уже не избирала глав напрямую (в большей степени это было характерно для городских поселений, в меньшей – для сельских). В Рязанской области на первом этапе предполагалась модель сити-менеджера для административных центров, в дальнейшем требование было упразднено.

¹ Источник: Информация о выборах и референдумах / Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата посещения: 10.01.2019.)

² См. Закон Воронежской области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий» от 10.11.2014 № 149-ОЗ // Молодой коммунар. – 2014. – № 86.

Закон Рязанской области «О порядке формирования представительных органов и о порядке избрания глав муниципальных образований Рязанской области» от 14.11.2014 № 78-ОЗ // Рязанские ведомости. – 2014. – № 214; Закон Тамбовской области «О порядке формирования органов местного самоуправления в Тамбовской области» от 12.11.2014 № 463-3 // Тамбовская жизнь. – 2014. – № 86; Закон Тамбовской области «Об отдельных вопросах организаций местного самоуправления в Тамбовской области» от 25.02.2017 № 86-3 // Тамбовская жизнь. – 2017. – № 16.

Факторы регулирования модели МСУ

В большинстве субъектов выборки на 2014 г. доля населения, проживающего в поселениях, превосходит общефедеральные показатели. Исключением являются только Ивановская и Ярославская области. В обоих случаях это обусловлено значительной концентрацией населения в региональном центре (а также во втором по размеру городе в Ярославской области) (см. табл. 9).

Таблица 9

Доля поселений в общей численности населения регионов выборки, 2014 г.¹

Группа	Регион	Суммарно по поселениям	Городские поселения	Сельские поселения
I	Белгородская область	51%	22%	29%
	Ивановская область	37%	20%	17%
	Калужская область	54%	32%	22%
	Смоленская область	63%	35%	28%
	Тверская область	53%	28%	25%
	Тульская область	54%	32%	22%
II	Владимирская область	51%	30%	21%
	Курская область	46%	13%	33%
	Липецкая область	47%	11%	36%
	Орловская область	47%	13%	34%
III	Московская область	60%	46%	14%
	Ярославская область	34%	13%	21%
IV	Воронежская область	52%	20%	32%
	Рязанская область	46%	18%	28%
	Тамбовская область	49%	9%	40%

Из выборки можно выделить пять регионов, в которых городские поселения концентрируют в себе долю населения, примерно в два или более раза превосходящую средний федеральный уровень. В случае с Калужской и Смоленской областями это обусловлено малым количеством городских округов, к которым относятся только самые крупные города субъектов. Тульская и Владимирская области характеризуются значительным количеством

¹ Источник: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (Дата посещения: 10.01.2019.)

малых городов и поселков. Московская область – децентрализованная часть большой агломерации (в 2014 г. в регионе еще было большое количество городских поселений). При этом Калужская и Смоленская области в 2014 г. обладали дробной сеткой малых сельских поселений: в обоих регионах порядка 40% поселений не достигало 500 человек по численности. Остальные же три субъекта характеризуются достаточно крупными сельскими поселениями: более 50% насчитывают свыше 3 тыс. жителей. В любом случае для всех этих регионов характерно наличие большого числа точек концентрации населения в рамках городской застройки, а значит, и сопутствующих ресурсов, которые могут стать объектом интереса регионального руководства.

Высокий процент проживающего в сельских поселениях населения наименее распространен в большинстве регионов II и IV групп. Однако II группа характеризуется большей мелкоселенностью: в Курской, Липецкой и Орловской областях более 50% поселений имеют менее 1 тыс. жителей. В IV группе, наоборот, более 50% поселений достаточно населены, чтобы выполнять минимальные критерии населенности для сельских поселений из 131-ФЗ, т.е. более финансово самостоятельны (см. табл. 10).

В первую очередь стоит отметить наличие в выборке трех регионов, в которых доля субвенций в доходах поселений превосходит федеральный уровень в разы: Ивановская, Смоленская и Курская области. То есть в данных субъектах поселениям передается большой объем государственных полномочий вместе с субвенциями. Данный фактор вполне конкретно отражен в законодательстве Смоленской области. Причиной для такого большого объема субвенций является значительная доля населения, проживающего в городских поселениях. Контроль за реализацией государственных полномочий может являться мотивирующим фактором по ужесточению регулирования методов формирования ОМСУ.

Для большинства субъектов уровень дотаций не превышает федеральную медиану, исключением является только Белгородская область. Самая низкая зависимость от дотаций отмечена именно в регионах IV группы, что говорит о большей самостоятельности поселенческого уровня. Слабо дотируются бюджеты поселений в областях, характеризующихся крупной сеткой поселенческого территориального деления: Тульской, Владимирской и Московской областях.

Таблица 10

**Бюджетные показатели поселенческого уровня
в регионах выборки в 2014 г.¹**

<i>Группа</i>	<i>Регион</i>	<i>Доля поселенческих доходов в доходах консолидированного бюджета субъекта</i>	<i>Доля трансфертов</i>	<i>В том числе дотаций</i>	<i>В том числе субсидий</i>	<i>В том числе субвенций</i>
I	Белгородская область	4%	37%	31%	2%	1%
	Ивановская область	9%	58%	23%	30%	5%
	Калужская область	7%	39%	13%	19%	1%
	Смоленская область	8%	55%	21%	28%	6%
	Тверская область	8%	50%	13%	32%	1%
	Тульская область	6%	56%	12%	12%	0%
II	Владимирская область	8%	44%	14%	13%	0%
	Курская область	6%	55%	20%	27%	8%
	Липецкая область	6%	48%	20%	25%	1%
	Орловская область	5%	41%	17%	8%	1%
III	Московская область	11%	16%	5%	8%	0%
	Ярославская область	6%	59%	16%	40%	0%
IV	Воронежская область	7%	40%	12%	23%	1%
	Рязанская область	6%	52%	4%	34%	1%
	Тамбовская область	5%	47%	8%	35%	1%

¹ Источник: Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Федеральное казначейство. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (Дата посещения: 10.01.2019.)

Самые высокие показатели субсидирования в то же время замечены в регионах IV группы. Аномально высокий уровень целевого финансирования наличествует в Ярославской области. Крайне низкий объем субсидий передается поселениям Белгородской, Орловской и Московской областей. При этом если поселения Московской области в целом финансово независимы, а в Белгородской – сильно дотируемые, то в Орловской области треть всех трансфертов проходит по категории «Иные» (примечателен тот факт, что данная категория трансфертов составляет значимую долю поселенческих доходов Орловской области и в последующие годы).

Следует отметить, что для регионов IV группы характерна высокая финансовая самостоятельность, сочетающаяся с высоким объемом целевых трансфертов, притом что основная часть населения проживает именно в сельских поселениях. То есть касательно IV группы мягкое законодательное регулирование можно объяснить наличием жизнеспособных сельских поселений, которые не стимулировали региональных законодателей к регулированию, нарушающему федеральные нормы.

Для регионов III группы характерно наличие либо большого количества собственных ресурсов (Московская область), либо передаваемых поселениям целевых средств (Ярославская). Стремление к контролю за ними объясняет специфику законодательного регулирования 2014 г. В случае с Московской областью постфактум можно отметить, что региональное руководство пошло дальше и стало повсеместно упразднять поселенческий уровень, переводя ресурсы в бюджеты городских округов (на регулирование моделей формирования ОМСУ в округах никаких ограничений не наложено) (см. табл. 11).

Следует отметить, что для большинства регионов I и II групп характерно значимое количество муниципальных организаций на одно поселение. В Белгородской области это объясняет высокий уровень дотационности поселений. То есть поселенческий уровень в данных регионах обладает большими полномочиями в рамках оказания услуг населению, однако, в отличие от IV (Московская область) или III (Рязанская область) групп, это не подкреплено финансовой самостоятельностью (см. табл. 12).

Таблица 11

**Количество муниципальных организаций
в поселениях регионов выборки, 2014 г.¹**

<i>Группа</i>	<i>Регион</i>	<i>Доля поселений от общего числа муниципалитетов</i>	<i>Доля муниципальных организаций в поселениях от общего количества</i>	<i>Среднее число муниципальных организаций на поселение</i>
I	Белгородская область	93%	48%	4,6
	Ивановская область	83%	35%	4,1
	Калужская область	91%	19%	0,9
	Смоленская область	92%	47%	3,0
	Тверская область	89%	18%	1,5
	Тульская область	80%	19%	3,0
II	Владimirская область	83%	21%	3,9
	Курская область	91%	50%	3,6
	Липецкая область	94%	52%	3,4
	Орловская область	90%	28%	1,7
III	Московская область	80%	26%	5,3
	Ярославская область	80%	4%	0,6
IV	Воронежская область	93%	30%	1,4
	Рязанская область	91%	53%	3,8
	Тамбовская область	90%	3%	0,2

¹ Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата посещения: 10.01.2019.)

Таблица 12
Сводная таблица факторов I, II и III групп

Область	Большое количество муниципальных организаций	Крупные городские поселения	Большой объем ресурсов	Мелкоселенность	Большой объем субъектов	Доминирование
Белгородская	+	-	-	-	-	+
Ивановская	+	-	-	-	+	-
Калужская	-	+	-	+	-	-
Смоленская	+	+	-	+	+	-
Тверская	-	-	-	-	-	-
Тульская	+	+	-	-	-	-
Владимирская	+	+	-	-	-	-
Курская	+	-	-	-	+	-
Липецкая	+	-	-	-	-	-
Орловская	-	-	+	-	-	-
Московская	+	+	+	-	-	-
Ярославская	-	-	+	-	-	-

Резюмируя, стоит отметить, что к основным факторам, повлиявшим на переход к непрямым моделям формирования ОМСУ в рамках выборки, можно отнести следующие:

- слабую бюджетную обеспеченность поселений, сочетающуюся с большим объемом реализуемых ими полномочий;
- значительный объем ресурсов, находящихся в распоряжении поселений (в целом или же только крупных городских);
- большое количество переданных полномочий.

Таким образом, по результатам проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Из 15 субъектов РФ, входивших в выборку исследования, в шести регионах либо в изначальных, либо в скорректированных в ходе первого срока полномочий уставах поселений были заложены модели, не предполагавшие избрание главы муниципалитета путем прямых выборов.

Еще в четырех регионах был совершен разовый переход к различным вариациям моделей сити-менеджера или иным, не предполагающим прямых выборов. Сдвиг происходил в формате законодательного регулирования на региональном уровне в 2014 г. Законодательство ограничивало выбор моделей для муниципали-

тетов, оно действовало до принятия Конституционным судом постановления № 30-П, после чего смягчалось и приводилось в соответствие с федеральным.

Третья группа включает в себя два региона, которые являются нетипичными для выборки. Регионы адресным образом корректировали модели формирования ОМСУ.

В последних трех регионах применялось очень мягкое законодательное регулирование, которое не привело к массовым отменам прямых выборов.

Формирующим фактором последней группы стала достаточно высокая бюджетная самостоятельность поселенческого уровня, который состоит по большей части из достаточно крупных сельских поселений.

Для третьей группы важным фактором стал большой объем ресурсов, находящихся на поселенческом уровне. В Московской области дальнейшее развитие ситуации демонстрирует усиление контроля за муниципальными финансами путем ликвидации поселений.

Остальные группы регионов пошли по пути отказа от прямых выборов глав поселений во многом по причине необходимости контроля за осуществлением поселениями своих или переданных полномочий.

Список литературы

- Гельман В.Я., Рыженков С. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза. – СПб., 2010. – № 4. – С. 130–151.
- de Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц.; предисл. Г.Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
- Маркварт Э.Э., Йохен Ф. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. – Хабаровск, 2017. – № 3. – С. 40–61.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: Агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – М., 2015. – № 2. – С. 35–51. – Режим доступа: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: Правовые вопросы социальной безопасности. – М.: МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.

Шугрина Е.С. Удаление главы муниципального образования в отставку: Проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика // Право и политика. – М., 2009. – № 9. – С. 1800–1806.

Local elections in authoritarian regimes an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections / O.J. Reuter, N. Buckley, A. Shubenkova, G. Garifullina // Comparative Political Studies. – L.; Thousand Oaks, 2016. – Т. 49, N 5. – P. 662–697. – Mode of access: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2643773>

Simon C.A., Steel B., Lovrich N.P. State and local government: Sustainability in the 21 st Century. – N.Y.: Oxford univ. press, 2011. – 370 p.

О.С. СКОРОХОДОВА*

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКИХ
ПОСЕЛЕНИЯХ: ОПЫТ КЕЙС-АНАЛИЗА¹

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые результаты реализации российской реформы местного самоуправления в Саратовской области, в частности, в этом контексте анализируется опыт формирования и эволюции локального политического режима на поселенческом уровне. Основой исследования является концепт «локального политического режима», ресурсно-акторный подход при оценке отношений в регионе по линии «регионалы vs муниципалы».

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальные образования Саратовской области; вертикаль власти в регионе; локальный политический режим; поселок городского типа.

Для цитирования: Скороходова О.С. Политическое положение и развитие местного самоуправления в городских поселениях: Опыт кейс-анализа // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 124–137. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.06

* Скороходова Ольга Сергеевна, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС, e-mail: olsko@yandex.ru

Skorokhodova Olga, Povolzhsky institute of management named after P.A. Stolypin – RANEPA, e-mail: olsko@yandex.ru

¹Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: политическое положение и проблемы развития».

O.S. Skorokhodova
The political situation and the development
of local government in urban areas:
The experience case analysis

Abstract. The article discusses some results of the implementation of the Russian reform of local self-government in the Saratov region, in particular, in this context, the experience of the formation and evolution of the local political regime at the settlement level. The basis of the study is the concept of «local political regime», the resource-factor approach to the assessment of relations in the region through «regional vs local» interactions.

Keywords: local self-government; municipal formations of the Saratov region; vertical of power in the region; local political regime; urban-type settlement.

For citation: Skorokhodova O. The political situation and the development of local government in urban areas: the experience case analysis // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 124–137. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.06

Становление и развитие системы местного самоуправления в постсоветской России постоянно находится в фокусе внимания исследователей. Наиболее заметную специализацию по этой теме можно отметить по таким направлениям, как государственное и муниципальное управление, правоведение. Однако эти исследовательские традиции ограничены, на наш взгляд, исключительно классическим институциональным подходом. Раскрытие сущности происходящих процессов, формирования и развития системы отношений на муниципальном уровне, в особенности политических отношений, возможно уже с позиций неоинституционализма, позволяющего выявить и определить неформальные практики взаимодействия ключевых акторов политической игры. Также повышается и степень реалистичности оценок перспектив данного института в современных условиях нашей страны. С этой позиции политологами констатируется отсутствие предпосылок для функционирования российского местного самоуправления в контексте теории свободной общины, и все больший упор делается на прагматизацию восприятия локального уровня власти в общей вертикали политических отношений, в русле общественно-хозяйственной и государственной теорий.

Хотя, на наш взгляд, поселковый и сельский уровень мог бы составить основу практики развития общественного самоуправления ввиду, во-первых, исторического опыта существования

сельской общины в России, а во-вторых, из-за характерной черты малых по численности поселений, когда «все всех знают», и более выраженного «чувства места». Это практически невозможно в крупных городских муниципальных образованиях и в то же время так похоже на «идеально-типические» варианты организации местного самоуправления в странах ангlosаксонского мира.

В отечественной политической науке логика анализа развития и функционирования местного самоуправления после очередного этапа муниципальной реформы (2003–2014) может выстраиваться, исходя из нескольких научно-исследовательских гипотез.

На данный момент преобладающее большинство исследований связано с анализом трансформации модели местного самоуправления в крупных городах страны с использованием концепта «городского политического режима», предполагающего анализ неформального ресурсно-акторного взаимодействия в рамках управления городской общностью [Ледяев, 2008; Гельман, 2010; Пустовойт, 2017; Скороходова, 2015]. При этом рамки муниципалитета рассматриваются если не как фактор внешней среды, то как не самый определяющий сущность режима фактор. Работ, посвященных практике функционирования местного самоуправления на поселковом уровне, практически нет. Поэтому Р.Ф. Туровский предлагает активнее использовать концепт «локального политического режима» для регулярных исследований общественно-политических процессов на местах [Туровский, 2015]. Но необходимо понять, каковы аналитические «пределы» применения данного концепта с точки зрения пространственных (имеется в виду «политическое пространство») характеристик. И в какой момент, на каком уровне локалитета теряется сам смысл существования «политического».

Вышесказанное предопределило выбор объекта настоящего исследования, которым выступил среднестатистический по региону – рабочий поселок Екатериновка со статусом поселка городского типа (городского поселения). Екатериновка является административным центром Екатериновского района Саратовской области и образует одноименное Екатериновское муниципальное образование.

Исходя из принципов сообщественной теории местного самоуправления, именно локальный режим предоставляет больше возможностей для непосредственного участия населения в управлении на компактной территории. Однако политическую само-

стоятельность и «субъектность» во многом определяет финансовая состоятельность муниципального образования. Именно это можно считать основным «камнем преткновения» для эффективного функционирования российской муниципальной власти. Бюджеты муниципальных образований на уровне поселений на три четверти зависят от бюджетных трансфертов вышестоящих уровней власти [Туровский, 2015, с. 41].

В рамках этой логики возможно выделение оснований для анализа следующих типов межуровневого взаимодействия: «государство – местное самоуправление» (в нашем восприятии – на уровне инициатив по реформированию системы) и «регионально-локальные» отношения. Политический процесс на поселенческом уровне определяется несколькими измерениями отношений. Первое измерение – по вертикали (уровень системы местного самоуправления, «встроенность» в иерархию, определенную законом, и соответствующие этому полномочия и возможности). По горизонтали – особенности регионального политического режима (форма отношений по линии «центр – периферия» на внутрирегиональном уровне) и, в частности, особенности локального режима отдельного поселения.

В русле конфликтологического подхода Д. Сельцер, исследуя на протяжении последних нескольких лет трансформацию корпуса глав городского и районного уровня, выделяет конфликт по линии «свои versus чужие» на локальном уровне осуществления политico-управленческих полномочий, который заострился к 2015 г. в процессе достраивания «вертикали власти» [Сельцер, 2015]. Приход к власти «неместных» позволяет окончательно пресечь возможный активистский потенциал снизу.

Попытка выявить ключевых акторов на локальном уровне, определить неформальные «правила игры» в условиях однозначно подчиненно-зависимого состояния муниципального уровня власти, ее «вторичности» в условиях современной действительности, естественным образом сталкивается со сложностью получения необходимой информации ввиду ее «закрытости», во-первых, по причине соблюдения политической лояльности, характерной для регионального политического режима, а во-вторых, из-за несовершенства системы регионального и муниципального «электронного правительства». Поэтому эмпирическую основу нашего исследования составили биографический анализ глав исполнительной и представительной

власти за последнее десятилетие (совпадающее по срокам с последними этапами реформы местного самоуправления), экспертные интервью, а также имеющиеся в открытом доступе социально-экономические показатели и данные электоральной статистики, новости и аналитические материалы региональных электронных СМИ по объекту исследования.

В ходе муниципальной реформы с 2003 г. в Саратовской области был установлен статус 439 муниципальных образований: четыре городских округа, 38 муниципальных районов, 42 городских поселения и 355 сельских [О состоянии местного самоуправления... 2017]. Новый этап преобразований с целью укрепления экономической базы местного самоуправления в 2014 г. инициировал процесс укрупнения муниципальных образований на основе объединения в первую очередь сельских поселений. В результате количество субъектов сократилось до 385, из которых 39 – городские поселения, 304 – сельские. Основные формы организации муниципальной власти на территории области регулируются Законом Саратовской области «О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований в Саратовской области» и Законом Саратовской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов в Саратовской области».

Так, в формировании районных Собраний установлен дифференцированный подход. Для восьми муниципальных районов предусмотрено формирование представительного органа путем муниципальных выборов, для 30 районов – из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. В случае с формированием районного Екатериновского муниципального Совета используется как раз второй вариант. Конкретно в поселке Екатериновка Саратовской области глава муниципального образования избирается из числа депутатов Совета сроком на пять лет и полностью подконтролен представительному органу и населению, что по классическим моделям местного самоуправления соответствует схеме «сильный совет – слабый мэр»¹. Однако, по едино-

¹ Устав Екатериновского муниципального района Саратовской области от 22 декабря 1996 г. (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/9537400/#ixzz5g47AaCHS> (Дата посещения: 10.10.2018.)

душному мнению местных экспертов, Совет, по сути, никак не определяет локальный политический процесс, что вписывается в общероссийскую тенденцию низкой степени влияния представительной власти на принятие политических решений и ее подотчетное положение по отношению к власти исполнительной. По результатам последней избирательной кампании 2018 г. произошла смена главы администрации поселка, и следует отметить, что действующий глава – А.В. Мокров – является депутатом-инкумбентом местного Совета. Его предшественник на посту – В.В. Кочетков – принимал участие в кампании, но не переизбрался.

Основными формами координации отношений по линии «регион – муниципальные образования» являются еженедельные совещания регионального Министерства по делам территориальных образований с главами муниципалитетов, зональные совещания депутатов Саратовской областной думы и представительных органов местного самоуправления. Особое значение представляет собой ежегодный доклад министерства о мониторинге деятельности органов местного самоуправления, дающий сравнительный анализ по ключевым показателям функционирования муниципального уровня власти.

Традиционно для современной России конфигурация основных акторов на региональном уровне предполагает доминирование исполнительной власти, партии «Единая Россия», представителей бизнеса при формально-институциональном существовании власти представительной. Постараемся выяснить, насколько подобная практика характерна для локального режима поселка городского типа Екатериновка – административного центра Екатериновского района Саратовской области. В данном случае статус административного центра означает, что ключевые события местной политической жизни по факту отождествляются с политикой в районе в целом. Органы власти районного уровня, основные объекты инфраструктуры (связь, почта, районная больница и т.д.), подразделения органов государственной власти (полиция, прокуратура, пенсионный фонд, ЗАГС), местные ячейки политических партий располагаются именно в Екатериновке. Поэтому можно говорить о мимикрии внутримуниципальной власти поселка локальному политическому режиму района. Население фактически не знает о существовании руководящих структур исключительно поселкового уровня. Главный редактор МУП «Редакция газеты «Слава

труду”» (А.В. Мокров) и начальник участка «Газораспределения Саратовской области» (В.В. Кочетков) не воспринимаются как политические акторы.

Несмотря на то что непосредственно на территории поселка городского типа Екатериновка функционируют важные для района и Саратовской области предприятия – АО «Екатериновский элеватор», ООО «Старый элеватор», ООО «Екатериновская мука» и ряд других организаций – власть на поселенческом уровне не представлена аффилированными с ними лицами. Только исполнительный директор АО «Екатериновский элеватор» М.А. Бабкин является депутатом поселкового Собрания. Руководители и акционеры ряда других названных нами предприятий (ООО «Старый элеватор» и ООО «Екатериновская мука») – О.А. Ефремов и Н.В. Фролов формально не принимают участия в политической жизни поселения и района в целом. Однако О.А. Ефремов и Н.В. Фролов, по свидетельству экспертов, фактически влияют на процессы в поселке, но в обход поселенческих, а зачастую и районных, властей.

Прежде всего, следует отметить, что отношения по внутрирегиональной вертикали всегда строились в логике принципиал-агентского взаимодействия. До реформы местного самоуправления главы районного уровня назначались напрямую губернатором, следовательно, однозначно считались представителями его клиенты. В результате преобразований 2000-х годов руководители администраций избираются районным Собранием депутатов, что предполагает формально большую свободу и вариативность при отборе кандидатов¹. По сути же, потенциальная самостоятельность муниципальной власти на местах определяется ресурсной базой территории, основными ее социально-экономическими возможностями. С этой точки зрения Екатериновский район представляет собой некий усредненный вариант по региону (17-е место из 27 в рейтинге комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления за 2017 г.)². Район считается сель-

¹ Закон Саратовской области № 109-ЗСО от 30.09. 2014 г. «О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований в Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. – Саратов, 2014. – № 42, 03.10. – Ст. 9746.

² Сводный доклад об эффективности деятельности органов местного самоуправления Саратовской области за 2017 год / Министерство по делам территориальных образований Саратовской области. – Саратов, 2018. – Режим доступа:

скохозяйственным, т.е. ядром развития локального бизнеса можно считать крупные фермерские хозяйства и перерабатывающие предприятия продукции аграрного сектора.

Анализ данных ежегодного доклада «Мониторинг деятельности органов местного самоуправления» Министерства территориальных образований Саратовской области показывает, что динамика основных показателей скорее имеет отрицательное значение. Екатериновский район относится к большинству районов с так называемой «неэффективной работой органов местного самоуправления». Доля собственных доходов без учета безвозмездных поступлений из других бюджетов составляет в 2017 г. только 33,5% (325 698 тыс. рублей). Доля собственных доходов бюджета поселка Екатериновка составила чуть более 16 тыс. рублей, при безвозмездных поступлениях в бюджет в размере 409 тыс. рублей. Данные показатели лишний раз свидетельствуют о полностью зависимом финансовом положении муниципального образования от дотаций вышестоящих уровней власти и отсутствии минимального ресурсного потенциала выступать в качестве активного игрока местной политики.

Следуя логике традиционного регионального политического анализа, предполагающей сочетание принципов институционального и неоинституционального подходов, обратимся к определению акторов первого порядка на локальном уровне. Александр Курбатов был руководителем Екатериновского района с 1996 г., т.е. имел опыт управленческой работы при всех губернаторах региона в постсоветский период. До 2000 г. также возглавлял районное Собрание депутатов, совмещая тем самым руководство и исполнительной, и представительной властями района. Таким образом, он вписывался в традиционный для российской сельской местности образ «хозяина», «автохтона» конкретной территории. И в то же время не имел явных проблем в элитном взаимодействии с областным правительством.

Также, по свидетельству местных экспертов, Александр Курбатов обладал явным преимуществом на фоне своих преемников. В частности, руководитель муниципального образования пользовался непререкаемым авторитетом среди фермеров, так как был аффилирован с сельскохозяйственным производством и грамотно

обеспечивал лояльность условных партнеров – при этом сам выступал в качестве ключевой фигуры в фермерской среде.

В соответствии с ежегодным «Мониторингом эффективности деятельности органов местного самоуправления Саратовской области» Екатериновский район в 2012 г. занимал 15-е место из 41 по числу субъектов малого и среднего предпринимательства, 9-е место по удельному весу (90%) прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе¹. То есть имел неплохую экономическую базу для относительно стабильного функционирования и самодостаточности как муниципальной единицы.

Локальный режим следующего главы администрации Романа Дементьева можно идентифицировать как приход «варяга» на территорию поселка. Районный глава являлся прямым ставленником бывшего вице-губернатора Дениса Фадеева, который на данный момент сам пополнил ряды руководителей муниципального звена региона, возглавив в 2016 г. Петровский район Саратовской области – будущую «территорию опережающего социально-экономического развития». По данным биографического анализа, Р. Дементьев отличается от «традиционных» для района глав, так как представляет собой «контроллера-интеллигента», регулярно принимающего участие в игре «Что? Где? Когда?» в команде телезрителей. В 2009 г. Р. Дементьев стал финалистом конкурса партии «Единая Россия» «Кадровый резерв», которым руководил Д. Фадеев, а также работал в общественной приемной партии, был начальником Управления по работе с обращениями граждан правительства Саратовской области.

Его деятельность как главы завершилась в результате скандала. В январе 2015 г. Р. Дементьев был приговорен к двум годам и двум месяцам лишения свободы с отбыванием в колонии общего режима, будучи осужденным по статьям «Использование служебных полномочий вопреки интересам службы» (два эпизода) и «Мошенничество, совершенное с использованием служебного по-

¹ Сводный доклад об эффективности деятельности органов местного самоуправления Саратовской области за 2012 год / Министерство по делам территориальных образований Саратовской области. – Саратов, 2013. – Режим доступа: <http://saratov.gov.ru/gov/auth/minterr/monitoring-deyatelnosti-omsu/> (Дата посещения: 18.10.2018.)

ложе^{ния}¹. На данный момент позиционирует себя как общественный деятель. Таким образом, если оценивать опыт его управления на локальном уровне по линии конфликта «свой – чужой», он оказался в проигрыше игры «с нулевой суммой».

Стоит отметить, что реальными причинами столь скорой и скандальной отставки Романа Дементьева могли стать его политические амбиции и принципиальная непримиримая линия в отношении прежних негласных «правил игры», которые были установлены местной элитой и практиковались на протяжении 20 лет. Попытка «варяга» утвердиться за счет атаки на своего предшественника Александра Курбатова и его команды оказалась безуспешной.

Не могли не повлиять на скоротечность политико-административной карьеры Романа Дементьева противоречия на уровне областной власти. Губернатор Саратовской области В. Радаев – представитель «аграрной» номенклатуры. Для губернатора приемлемы и понятны сложившиеся в Екатериновском районе правила. В свою очередь, выходец из «Молодой гвардии», вице-губернатор Д. Фадеев придерживался иной позиции, как и его протеже Р. Дементьев. Как известно, провал политики Д. Фадеева в муниципальных районах и в вопросе урегулирования народных волнений в г. Пугачеве Саратовской области привел к скорой отставке вице-губернатора [Вилков, 2013].

Главный политический промах Д. Фадеева и его назначенца в Екатериновском районе заключался в том, что оба деятеля неверно диагностировали политическую значимость крупных аграрных предприятий в муниципальном образовании. Важно понимать характер руководителей аграрных предприятий, привыкших к особому отношению к себе, широту их деловых связей и зависимость местного населения от их решений. Именно аграрии обеспечивают реальными (первичными) доходами большую часть местного населения, что в конечном итоге поддерживает потребительский спрос в сферах торговли и услуг. Исходя из этого, задача муниципальной власти состоит в том, чтобы оказывать всевозможное со-

¹ Экс-главу Екатериновского района Романа Дементьева приговорили к реальному сроку заключения // ИА «Свободные новости». – Саратов, 2015. – 20 января. – Режим доступа: <https://fn-volga.ru/news/view/id/28156> (Дата посещения: 18.10.2018.)

действие фермерским хозяйствам, уделять им первоочередное внимание и не пытаться вступать в конфронтацию – не обладая сопоставимыми ресурсами и поддержкой населения.

Действующий глава администрации Сергей Зязин стал руководителем Екатериновского муниципального района в результате скандального смещения прежнего руководителя Романа Дементьева. Несмотря на отсутствие авторитета у С. Зязина, он был однозначно поддержан местными аграриями и областной властью ввиду того, что чиновник не имеет явных политических амбиций, а также собственных экономических интересов. С. Зязин оказался компромиссным кандидатом в глазах местной элиты и однозначно близким для сельских жителей, так как долгое время был известен как рядовой учитель школы, что в значительной степени повлияло на его окончательное утверждение в качестве главы муниципального образования.

По показателю удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в 2017 г. управленческий режим С. Зязина получил 75%, т.е. переменная осталась на прежнем уровне. В то же время по значению числа субъектов малого и среднего бизнеса район находится среди аутсайдеров, что в первую очередь свидетельствует о слабой заинтересованности субъектов предпринимательства в государственной поддержке на фоне определенных административных барьеров¹.

Можно считать, что партийная составляющая не столь принципиальна на муниципальном уровне власти, поскольку решение локальных проблем, в первую очередь жилищно-коммунальных, инфраструктурных, вопросов организации общественного порядка, находится вне идеологических трактовок. Однако действующая в современной России система «муниципального фильтра» на выборах высшего должностного лица субъектов Федерации делает эту составляющую более значимой. Поэтому информация о партийной принадлежности депутатов муниципального уровня необходима для отслеживания текущей политической ситуации на местах. Из 45 зарегистрированных на территории области региональных от-

¹ Сводный доклад об эффективности деятельности органов местного самоуправления Саратовской области за 2017 год / Министерство по делам территориальных образований Саратовской области. – Саратов, 2018. – Режим доступа: <http://saratov.gov.ru/gov/auth/minterr/monitoring-deyatelnosti-omsu/> (Дата посещения: 18.10.2018.)

делений политических партий в Екатериновке работают местные отделения «Единой России», КПРФ и ЛДПР.

На выборах 9 сентября 2018 г. в Совет депутатов Екатериновского муниципального образования из 20 зарегистрированных кандидатов вошли в состав депутатского корпуса шесть представителей «Единой России», два представителя ЛДПР, один – от КПРФ и один – от «Родины»¹. Таким образом, именно по партийному критерию сформировался достаточно разнообразный Совет. Предыдущий состав депутатов отличался большей однородностью по линии «Единой России». Однако главы муниципального образования, избираемые из числа депутатов Совета двух последних созывов, имеют партийную принадлежность исключительно к «Единой России».

Что определяет успех на муниципальных выборах: бренд определенной политической партии, личность конкретного кандидата-выдвиженца, по сути «односельчанина», хорошо известного избирателям, или же финансовые и организационные ресурсы конкурентов – следует выяснить в отдельном эмпирическом исследовании. В межвыборный период говорить о сколько-нибудь значимом участии местных ячеек политических партий в политико-общественной жизни поселка не приходится. Некоторым исключением можно считать традиционные протестные митинги представителей партии КПРФ с участием лидеров регионального отделения по Саратовской области².

Проведенный анализ показал, что при внешней формальной унификации системы местного самоуправления, восприятии ее как системы местного управления, вполне операциональным является концепт «локального режима», который позволяет обозначить реальное разнообразие в местной политике, оценить потенциальные

¹ Выборы депутатов Совета депутатов Екатериновского муниципального образования Екатериновского муниципального района Саратовской области четвертого созыва / Избирательная комиссия Саратовской области. – Саратов, 2018. – Режим доступа: <http://www.saratov.vybory.izbirkom.ru/region/saratov?action=show&vgn=4644013197139®ion=64&prver=0&pronetvd=null> (Дата посещения: 20.10.2018.)

² Горюхов В. Екатериновка, в борьбе за гражданские права! / Коммунистическая партия Российской Федерации. Саратовское областное отделение. – Саратов, 2018. – 16 июля. – Режим доступа: <http://kprf-saratov.ru/2018/07/ekaterinovka-v-borbe-za-grazhdanskie-prava/> (Дата посещения: 18.10.2018.)

каналы рекрутирования региональной политической элиты. Выявление устойчивых тенденций функционирования и развития поселенческого уровня муниципальной власти в современной России предопределяет необходимость дальнейшего непрерывного исследования конкретных практик на местах. В данном ключе возможность применения концепта «локальный политический режим» имеет свои ограничения. Механизмы и способы реализации власти на местном уровне отслеживаются в поселениях городского типа, имеющих статус административного центра района. Именно на этом уровне определяются ключевые политические акторы и их возможные стратегии поведения, предопределяющие практику принятия значимых для локальной политики решений.

Стереотипизированное восприятие «вертикали власти» в современной России на практике предполагает две крайности – с одной стороны, полное подчинение и безынициативность нижестоящего уровня, в данном случае – местного самоуправления, с другой – вариацию полного абстрагирования вышестоящих уровней от локальной жизни. Но реальность периодически демонстрирует «атипичные» формы организации отношений на местах, достаточно обратиться к общеизвестному примеру массового убийства в станице Кущевской в 2010 г.

Список литературы

- Вилков С. «Оставьте нам стволы и уезжайте!» // Общественное мнение. – Саратов, 2013. – № 7(166). – С. 15–19.
- Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза. – СПб., 2010. – Т. 6, № 4. – С. 130–151.
- Ледяев В.Г. Городские политические режимы: Теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. – М., 2008. – № 3. – С. 32–60.
- О состоянии местного самоуправления в Саратовской области / С.Ю. Зюзин, Н.С. Гегедюш, А.А. Гребенникова, М.М. Мокеев, В.А. Свищева // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: Механизмы взаимодействия: Сборник научных трудов. – Саратов: Поволж. ин-т упр. им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, 2017. – С. 11–21.
- Пустовойт Ю.А. Городские политические режимы: Типология, причины формирования и возможности акторов // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – Улан-Удэ, 2017. – № 3. – С. 9–16.

- Сельцер Д. «Варяги» в практике локального управления современной России // PRONUNC. Современные политические процессы. – Тамбов, 2015. – № 1(14). – С. 122–141.
- Скороходова О.С. Реформирование местного самоуправления в Саратовской области: Городское измерение // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. – Саратов, 2015. – № 4. – С. 73–79.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: Агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской активности // Полис. Политические исследования. – М., 2015. – № 2. – С. 35–51.

А.Н. МАКСИМОВ, А.Е. ОЗЯКОВ*

**ВНУТРИГОРОДСКИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ РОССИИ:
В ПОИСКАХ НОВОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ¹**

Аннотация. Правовое регулирование местного самоуправления (МСУ) в современной России долгое время обходило стороной внутригородские районы. Считалось, что, будучиrudиментом советской модели управления, они утратили свое значение по причине эрозии локальных идентичностей и экономических изменений. Однако в 2014 г. законодательство о МСУ дополнилось новым институтом – городскими округами с внутригородским делением. Крупные города получили возможность переструктурировать свои управленческие модели на основе принципа субсидиарности. Однако лишь три города воспользовались ею – Челябинск, Самара и Махачкала. В рамках данного исследования изучался практический опыт этих трех городов с акцентом на административно-финансовые и партиципаторные характеристики нововведенного института. Результаты анализа

* **Максимов Андрей Николаевич**, канд. юрид. наук, руководитель группы проектов Комитета гражданских инициатив (Москва, Россия), председатель Экспертного совета Союза российских городов (Москва, Россия), e-mail: amaksimov77@gmail.com; **Озяков Александр Евгеньевич**, эксперт Комитета гражданских инициатив (Ульяновск, Россия), e-mail: ozyakov@mail.ru

Maximov Andrey, Union of Russian cities (Moscow, Russia), Civil initiatives committee (Moscow, Russia), e-mail: amaksimov77@gmail.com; **Ozyakov Aleksandr**, Civil initiatives committee (Ulyanovsk, Russia), e-mail: ozyakov@mail.ru

¹ Статья опирается на исследование, проведенное авторами в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: Точки роста»: Максимов А.Н., Озяков А.Е., Соснин Д.П. Опыт создания городских округов с внутригородским делением: Аналитический доклад // Комитет гражданских инициатив. – 2017. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (Дата посещения: 17.02.2019.)

показали, что задача по децентрализации власти не была решена в должной мере, а увеличение депутатского корпуса лишь формально приблизило власть к населению. Новые муниципальные органы переняли полномочия дореформенных районных администраций, а бюджеты незначительно превысили сметы районных администраций. Местные депутаты ввиду скромных полномочий не получили значимого влияния. По факту проведенные реформы являлись проектами руководства соответствующих субъектов РФ и преследовали иные политические цели. Однако институциональная слабость внутригородских муниципалитетов, по мнению авторов, не является свидетельством полной нежизнеспособности модели. Она обладает значительными перспективами по крайней мере в трех направлениях. Во-первых, существует возможность использовать ее как один из возможных вариантов по регулированию агломерационных процессов, расширяя городские округа при сохранении присоединяемой периферии определенной степени автономии. Во-вторых, модель удобна в случае наличия исторически сложившихся сообществ в обособленных городских территориях. В-третьих, допустимо использование в качестве компромисса в рамках актуальных процессов по превращению слабо урбанизированных территорий в городские округа (например, в Московской или Сахалинской областях).

Ключевые слова: местное самоуправление; местная власть; городское хозяйство; локальная политика; политическая система; модель муниципального управления; муниципальные выборы.

Для цитирования: Максимов А.Н., Озыков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: В поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 138–159. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.07

A.N. Maximov, A.E. Ozyakov
Inter-city municipalities in the city districts in Russia:
New functionality in the post-soviet era

Abstract. Modern Russian legislation has not regulated inner city division since collapse of the Soviet Union. The set of the socio-economic factors demonstrated process of local communities' destruction: changes of the cities' social structure caused districts identities erosion and economy shifts decentralized the labor market, destroyed strong connection between citizens and their home area. However, legislative amendments in the 2014 created new municipality types – city district with inner division and inner-city districts. Big cities were supposed to decentralize their administrative models and increase citizens' participation in the local governance, but only three cities used this possibility – Chelyabinsk, Samara and Makhachkala. The article examines experience of these cities with focus on the administrative competences, financial capabilities and level of the civil initiatives. The research results consist in the fact of decentralization fail and lack of the districts deputies' institutional strength. In authors opinion, the reforms followed political purposes of the regional governments. However, this institutional model has at least three different perspectives of further applying. First of all, it

could be one of the legislative alternatives for regulation of the agglomerative processes. The second option is providing with additional autonomy city districts with strong local identity. The last alternative is compromise variant in the case of settlements abolition (new city district).

Keywords: local self-government; municipal politics; urban economy; political system; municipal elections; municipal government; models of local government.

For citation: Maximov A.N., Ozyakov A.E. Inter-city municipalities in the city districts in Russia: New functionality in the Post-Soviet Era // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 138–159. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.07

Практически все постсоветское время территориальная организация местного самоуправления является сферой постоянных организационных изменений, в ходе которых менялось как число уровней публичной власти, так и политическая роль, правовой статус, функциональная нагрузка и ресурсные возможности каждого уровня. Очевидно, что при всех изменениях законодательства, политические практики работы и взаимодействия во многом себя воспроизводили. Вновь создаваемые в 2003–2005 гг. сельские и городские поселения неизбежно наследовали традиции сельсоветов и поссоветов. Районное звено управления в сельской местности при всех изменениях продолжало существовать, оказываясь наиболее серьезно «встроенным» в региональную систему управления. Крупные города практически неизменно сохраняли тот или иной уровень реальной управлеченческой автономии.

В этих условиях едва ли не самым существенным, но наименее заметным стало реальное изменение управлеченческих структур внутригородских районов в крупных городах. Будучи в СССР самостоятельным уровнем советской системы власти, равным по статусу сельским районам, после распуска советов внутригородские районы повсеместно потеряли свою автономию. Однако с 2014 г. началось возрождение районного самоуправления в некоторых городах, идея «районного самоуправления» в городах постоянно возникает на различных слушаниях, вплоть до предложений 2018–2019 гг. создать внутригородские округа с внутригородским делением на территориях всех городских агломераций. Это заставляет разобраться в том, какие перспективы и какая функциональность реалистична для публичной власти такого масштаба.

Советское прошлое и постсоветские трансформации

Городские районы – порождение советской системы управления. В Российской империи города имели единую (централизованную) систему управления, в рамках которой они, начиная с Жалованной грамоты Екатерины II (а отчасти даже с петровских магистратов), пользовались частичной автономией, серьезно окрепшей в результате городской реформы 1870 г. Отсутствие жесткого внутреннего деления обусловливалось как масштабом городов того времени (даже Москва до 1905 г. практически не выходила за пределы нынешнего Центрального административного округа столицы), так и наличием некоторых начал разграничения полномочий (земства и городские самоуправления забирали на себя часть ответственности государства, а государство не считало нужным параллельно заниматься соответствующими вопросами ни на уровне городов в целом, ни на уровне внутригородских территорий).

В Советском Союзе к 1930-м годам была выстроена совершенно иная модель управления, основанная на единстве системы власти и иерархическом соподчинении всех ее уровней (именно в этот период и создаются городские районы). Каждый управленческий уровень отвечал за решение практически всех вопросов на своей территории, при этом выступая по отношению к вышестоящим управленческим звеньям в качестве исполнительного механизма – «приводного ремня». Город областного значения выполнял указания областного руководства, а власти городского района – команды соответствующего горкома и горисполкома. В подобной линейной модели управления субрегиональные территориальные единицы имели скорее организационно-техническое значение – важно было «нарезать» территорию на сопоставимые части, чтобы до каждой из них могла дотянуться власть, чтобы в рамках каждой из них исполнялись решения партии и правительства. Следовательно, насколько каждый городской район был градостроительно, инфраструктурно и социально обособленным и самодостаточным, имело не самое принципиальное значение. Здесь уместно привести аналогию с системой армейского управления – до появления сложной военной техники и специализации деление пешего войска на сотни и тысячи было вполне логичной схемой. Территориаль-

ный принцип управления в СССР был отчасти похож на подобную линейную модель.

Вместе с тем абсолютизировать линейно-математический принцип организации советских внутригородских районов не стоит. Многие районы формировались вокруг крупнейших предприятий (в региональных центрах не так много заводов было де-факто градообразующими, но очень многие – «районообразующими»). Районы очень часто были зоной неформальной опеки крупнейших предприятий, на балансе которых находился обширный «соцкультбыт».

Городские районы советского времени были связаны общей социальной и коммунальной инфраструктурой. Почти в каждом районе имелся свой «главный» кинотеатр, своя районная библиотека (а в библиотеки тогда люди ходили), большой дом культуры, основной спортивный комплекс со стадионом, да и локальные ЖЭКи объединялись главной районной конторой, в которую интенсивно и лично обращались жители. В каждом районе работали выборные органы, даже формальные выборы в которые напоминали жителям об их принадлежности к району. Все это связывало жителей района в сообщество людей, не только воспринимающих свою общность, но нередко и лично пересекающихся друг с другом на работе и в быту.

По состоянию на 1 января 1986 г. в РСФСР было 396 городских районов – всего существовало 95 городов с районным делением (включая Москву и Ленинград). Как правило, районы создавались в городах с населением более 200 тыс. человек, каждый район формировался с численностью от 100 до 150–200 тыс. жителей. С учетом местной специфики в отдельных случаях от этого принципа отходили (как создавая районы в городах с меньшей численностью жителей, например в Ленинске-Кузнецком, так и не создавая – в более крупных городах – Сургуте, Стерлитамаке, Нижневартовске и Нижнекамске), однако в целом количественные критерии соблюдались достаточно четко.

Плюрализация политической жизни на излете советской эпохи, размывая принцип «демократического централизма», неизбежно ломала и обозначенную схему территориального управления. Не случайно уже в период перестройки не только появилась тенденция к усилению городских советов и ослаблению властей районов в городах, но и к ликвидации городских районов (напри-

мер, в 1988 г. были упразднены районы в Петрозаводске и Йошкар-Оле).

В постсоветское время количество и роль внутригородских районов неуклонно снижались. После роспуска советов в сентябре-октябре 1993 г. выборные органы на районном уровне практически нигде больше не возродились. Администрации городских районов были подчинены администрациям городов, а после возрождения выборных городских органов еще больше снизили свое влияние. На протяжении всех реформ местного самоуправления в 1991–2003 гг. статус районов в городах был предметом серьезной дискуссии, однако большинство экспертов и практиков соглашались с необходимостью учитывать единство городского хозяйства. Логическим итогом такого развития было то, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только не включил городские районы в число видов муниципальных образований, но и вообще отказался от закрепления их статуса¹.

Городские районы сегодня

В настоящее время в большинстве региональных центров России внутригородские районы в качестве административно-территориальных единиц сохранились. Однако количество городов с делением на районы (округа) заметно сократилось (среди центров субъектов РФ – с 66 до 55)².

Еще более заметно сократилась функциональная нагрузка районных администраций (комитетов по управлению округом, управ, префектур, территориальных управлений и т.п.). Только в 39 из 79 центров субъектов РФ (исключая Москву, Санкт-Петербург, Мос-

¹ Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 202.

² Здесь и далее при анализе количественных характеристик существующих сегодня внутригородских районов авторы опираются на сравнительную таблицу «Внутригородские районы в городах – центрах субъектов Российской Федерации», подготовленную в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: Точки роста» на основании мониторинга интернет-сайтов городских округов.

ковскую и Ленинградскую области) существуют районные органы местной администрации с собственными полномочиями (не сводящимися только к коммуникации с населением и технической поддержке работы городской администрации). В остальных городах районные администрации либо отсутствуют вовсе, либо сводятся к «комитетам по работе с населением» (как, например, в Липецке).

Какие же вопросы решают эти 39 районных администраций? Об этом можно судить по наличию в их структуре отраслевых (функциональных) подразделений или отдельных профильных специалистов. На районном уровне в 33 городах есть службы ЖКХ; в 26 – благоустройства; в 22 – торговли и сферы услуг; в 19 – культуры, спорта, молодежной политики; социальной защиты; правопорядка и безопасности; в 16 – градостроительства и архитектуры; в 12 – образования; в восьми – транспорта и дорожного хозяйства. Как видим, только при решении трех вопросов местного значения (благоустройство и ЖКХ, торговля и сфера услуг) районные администрации задействованы в большинстве из 39 городов. Причем обычно на уровне районов осуществляются только исполнительские функции или решение мелких бытовых вопросов (скажем, в сфере архитектуры – согласование перепланировки жилых помещений).

Многие города склонны экспериментировать со своим территориальным делением и управлением, подстраивая их под текущие задачи и меняющиеся условия. Например, в Казани с 2010 г. только Советский район сохранил прежнюю модель управления, зато в рамках шестнадцати других районов администрации были «попарно» объединены в три районных администрации (т.е. де-факто сегодня существуют вместо семи только четыре управленческих района). В Хабаровске вместо пяти районов функционируют четыре округа (в рамках Северного округа объединено управление Краснофлотским и Кировским районами). Напротив, в Кургане вместо трех городских районов создано семь административных районов, а в Пскове – сформированы 14 управленческих муниципальных районов, правда, в обоих случаях районные администрации отсутствуют.

Во многих местах ведется дискуссия о том, что прежние районы утратили свое значение, и их администрации избыточны и не нужны. В качестве общей тенденции постсоветского времени (до 2014 г.) можно отметить неуклонное снижение роли районного

звена управления в городах. Как представляется, причинами этого являются объективные тенденции развития урбанизированных территорий: усиление транспортной связности городов, рост мигрантовых миграций, специализация городской инфраструктуры, развитие в городах сетевых форм торговли и оказания услуг. Тем не менее в 2014 г. была запущена очередная реформа местного самоуправления, приведшая к созданию внутригородских муниципальных образований в некоторых городах России.

Причины и процедуры законодательного регулирования создания внутригородских муниципальных образований в городских округах

Толчком для очередного этапа реформирования местного самоуправления послужил Всероссийский съезд муниципальных образований, состоявшийся 8 ноября 2013 г. в Суздале. По итогам съезда было принято решение о необходимости глубоких реформ системы местного самоуправления и провозглашен главный принцип реформы – «приближение власти к населению». Также в качестве основных задач были определены четкое разграничение полномочий и их финансовое обеспечение. Задача реформирования системы местного самоуправления была прямо поставлена Президентом РФ в рамках своего послания 12 декабря 2013 г.

Хотя ни в ходе Съезда, ни в Послании прямо не была обозначена необходимость создания внутригородских муниципальных образований, именно эта идея стала одной из ключевых при рассмотрении пакета законодательных предложений, внесенных на рассмотрение группой депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации (включая председателей профильных комитетов палат Федерального собрания) 11 марта 2014 г. «во исполнение идей Послания Президента».

Анализ текста внесенного законопроекта и развернувшейся дискуссии позволяет увидеть в качестве главной цели законодательных изменений – усиление влияния региональных властей на организацию и работу местного самоуправления. Ключевыми их положениями стали:

- возможность перераспределения полномочий между субъектом РФ и муниципальными образованиями (т.е. де-факто – изъя-

тия части вопросов местного значения из муниципальной компетенции и передачи их на решение региональным властям);

- право субъектов РФ регулировать структуру органов местного самоуправления;

- возможность создания внутренних муниципальных образований в городских округах (в частности, в центрах субъектов РФ).

Реальным драйвером реформы стал принцип «Регионам – все права по определению конфигурации муниципальной власти и вся ответственность за конфликты». В экспертной среде сложилась устойчивая оценка реформы как отложенной реакции на события декабря 2011 – марта 2012 г. (выборы депутатов Государственной думы РФ и Президента РФ), которые показали высокий уровень оппозиционных настроений в крупных городах и недостаточный объем региональных полномочий для формирования политически устойчивых муниципальных моделей управления, особенно в административных центрах субъектов РФ. Помимо «приближения власти к населению», реформа сокращала значимость прежней парадигмы формирования в регионах двух ключевых центров силы в регионе в лице главы региона и главы его административного центра. Теперь на первый план для федерального центра вышла задача обеспечения стабильно управляемой ситуации на местах. В этом контексте нельзя не отметить, что двухуровневая система местного самоуправления в городе, помимо создания самоуправления низового уровня, давала губернаторам возможность «сбалансировать» мэров больших городов снизу, путем перевода части их ресурсов на автономный районный уровень.

Во вступившем 27 мая 2014 г. в силу Федеральном законе № 136-ФЗ¹, закрепившем обозначенные идеи реформы, принятие решения о необходимости создания внутригородских муниципальных образований было оставлено за субъектами РФ (отойдя от первоначальной идеи повсеместного деления городских округов на внутригородские муниципальные образования).

¹ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Российская газета. – 2014. – № 121.

На момент перехода к практической реализации реформы стали понятны позиции основных акторов – федерального центра, региональных властей и глав крупных городов. Федеральный центр хотел усилить политическую стабильность в крупных городах, передав губернаторам дополнительный инструмент политического контроля, но во избежание критики в «навязывании схемы» не стал брать за нее политическую ответственность и отдал принятие решения об использовании модели самим регионам.

Регионы в большинстве случаев оказались не заинтересованы в использовании данного инструмента, потому что: 1) институт не был доработан и нес в себе существенные риски при использовании; 2) на региональном уровне через механизм «сити-менеджеров» уже обеспечивалась достаточная подконтрольность крупных городов (этот механизм был дополнительно усилен в марте 2015 г. введением возможности избрания глав по конкурсу); 3) активное сопротивление ряда глав городов (Екатеринбург, Нижний Новгород, Петрозаводск) показало, что применение данного инструмента может привести к прямо противоположным последствиям, не укрепляя, а напротив, разбалансируя политическую обстановку.

Главы муниципалитетов изначально не были заинтересованы в разделении своих городов, а предложенная процедура, не обеспеченная в финансовом и правовом плане, обеспечила им необходимые аргументы для сохранения статус-кво.

В ходе реформы в 2014 г. внутригородские муниципальные образования были введены только в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. В дальнейшем этот список до начала 2019 г. так и не расширился. Чем был обусловлен выбор модели и к чему он привел в этих трех городах?

Реформа в Челябинске: Первый опыт

В Челябинске реформа стала российским «пилотным проектом» и проходила сразу после отставки губернатора Михаила Юревича и назначения временно исполняющим обязанности губернатора Челябинской области Бориса Дубровского. По мнению региональных экспертов, временно исполняющему обязанности губернатора Борису Дубровскому нужен был проект, демонстри-

рующий опережающее реагирование на федеральные установки, и таким проектом стала муниципальная реформа.

Ключевым условием проведения реформы стало элитное согласие трех ключевых игроков – губернатора, главы города и Законодательного собрания области. Это привело к быстрому созданию в Челябинске семи внутригородских муниципальных образований (в границах традиционно существовавших городских районов).

Уже 14 сентября 2014 г. в Челябинске состоялись выборы Советов депутатов районов города, где распределялось 170 депутатских мандатов. Явка по городу Челябинску составила 35,19%.

Всего по итогам голосования 14 сентября места распределились следующим образом: 156 мандатов – «Единая Россия», восемь – самовыдвиженцы, три – КПРФ, по одному мандату – ЛДПР, «Родина», «Пенсионеры за справедливость».

В Челябинскую городскую думу были делегированы 48 представителей партии «Единая Россия» и один представитель КПРФ.

Таким образом, Челябинск первым из российских городов перешел на новую модель городского округа и обеспечил формирование городской думы.

При этом оставались нерешенными главные вопросы обеспечения новых внутригородских муниципалитетов доходными источниками, имуществом. Сделать это было невозможно в связи с отсутствием на тот момент поправок в Бюджетный кодекс РФ.

Челябинску выпала миссия быть первопроходцем по формированию правовой базы создания внутригородских муниципальных образований, причем городу удалось успешно справиться с основными нормативно-правовыми проблемами, возникшими в ходе этого процесса.

В части кадрового обеспечения районных администраций на региональном уровне была дана установка не увеличивать штатную численность. В части финансового обеспечения – отчисления в районные бюджеты были установлены незначительные – 3% от земельного налога и 10% от налога на имущество физических лиц. Кроме того, в размере 100% были закреплены доходы от патентного налогообложения, но эти доходы имеют минимальную долю в общем объеме доходов.

Масштабных изменений системы управления городским хозяйством не произошло. За районами были закреплены полномочия «организационного» типа, а в последующем – часть полномочий

в сфере благоустройства, для обеспечения которых в собственность районов было передано офисное имущество (орттехника, мебель, оборудование). Было сохранено единство городской инфраструктурной сети, и одновременно появилась возможность постепенного закрепления за районами объектов, не входящих в общегородскую инфраструктуру и относящихся по своему назначению к вопросам местного значения внутригородских районов.

Реформа в Самаре: Политика и экономика

В Самарской области главным актором реформы выступал губернатор Николай Меркушкин, находившийся в некоторой конкуренции с городскими властями Самары и решавший задачу обеспечения контроля над формированием системы управления Самары и снижения в ней веса представителей «старых ресурсных элит». Именно этот конфликт вылился в 2015 г. в создание в Самаре девяти внутригородских районов в качестве муниципальных образований.

Районам передавалось полностью или частично 18 полномочий в различных сферах. Однако на практике все ключевые управленические функции были сохранены на общегородском уровне. Вместе с тем финансовое обеспечение внутригородских районов было организовано на высоком уровне. Были утверждены значительные нормативы отчислений в бюджеты внутригородских районов от местных налогов – 10% от земельного налога и 50% от налога на имущество физических лиц (для сравнения: в Челябинске только 3% и 10% соответственно).

Отличием от челябинской модели стали три обстоятельства.

1. По трем районным вопросам, из числа базового перечня, нормативно зафиксирована самостоятельность властей внутригородских районов (работа с детьми и молодежью, развитие массового спорта, устройство мест массового отдыха жителей).

2. Четыре вопроса общегородского значения отданы в условно самостоятельное ведение районов:

а) создание условий для оказания медицинской помощи населению;

б) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;

с) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;

д) осуществление муниципального лесного контроля.

3. Один из общегородских вопросов был частично передан на уровень районов с финансовым обеспечением (защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона).

Важно отметить, что в ходе реформы городская власть в Самаре сменилась, и конфликтность с регионом была устранена. Однако реформа была реализована в «максимальном» объеме, хотя передача внутригородским муниципалитетам более широкого набора полномочий была обусловлена и тем, что еще до реформы фактически данные функции исполнялись районными администрациями в качестве территориальных органов городской администрации.

Реформа в Махачкале: «Декриминализация власти»

Основным общественно-политическим событием, на фоне которого проводилась реформа в Махачкале, стала ситуация с арестом мэра Махачкалы Саида Амирова в июне 2013 г. и продолжавшимся вплоть до конца августа 2015 г. расследованием его дела.

Падение С. Амирова случилось вскоре после назначения главой Дагестана Рамзана Абдулатипова, который объявил о начале кампании по «очистке» дагестанской власти. Правозащитники называли арест экс-мэра Махачкалы «первым шагом на пути декриминализации дагестанской элиты».

Таким образом, высока вероятность того, что введение в Махачкале системы городского округа с внутригородским делением стало продолжением этого процесса. Предполагалось, что появление самостоятельных районных властей будет сдерживать власть клана С. Амирова, еще контролирующего городскую администрацию и городской представительный орган. Власти Дагестана одними из первых в стране высказались в поддержку новой модели.

Однако очень скоро врио главы Махачкалы Магомед Сулейменов начал с того, что уволил все ключевые фигуры команды С. Амирова: глав районов, заместителей по строительству, экономике, ЖКХ, финансам. После этого, несмотря на достаточно ран-

ний старт проекта, реформа «притормозила», и основные региональные законы были приняты уже в конце апреля 2016 г.

Федеральный закон закрепил за городом решение около 40 вопросов, а за внутригородским районом – 13, но с оговоркой, что регион имеет право разграничить вопросы внутригородского района и города. При этом для решения указанных вопросов городскому округу с внутригородским делением передано около 12 полномочий, а во внутригородской район – три полномочия.

В части финансового обеспечения внутригородским муниципальным образованиям были переданы отчисления: 10% земельного налога, 50% налога на имущество физических лиц, 15% – налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Можно констатировать, что с исчерпанием политических мотиваций региона для ослабления городской власти реформа в Махачкале была реализована в максимально «компактном» варианте.

Социальные причины торможения перехода к двухуровневой системе местного самоуправления в городах

Как видим, несмотря на прямое законодательное регулирование и скорее благожелательное отношение федерального политического руководства к новой двухуровневой модели управления городами (во всяком случае, модель широко рекламировалась депутатами Государственной думы и членами Совета Федерации) только три города решились на ее введение. Очевидно, что «тормозами» для такой реформы стали определенные социально-экономические и управленические обстоятельства. Попробуем высказать предположения о таких причинах.

Во-первых, создание муниципального образования подразумевает наличие некоего сложившегося сообщества людей, связанных не только единой территорией, но и значимыми общими интересами, а желательно и общей идентичностью. Вряд ли сегодня кто-то будет спорить с тем, что в большинстве нынешних внутригородских районов они проявляются крайне слабо. Если в советские времена многие районы в городах мыслились в качестве мест проживания сотрудников градообразующих предприятий и зоны их неформальной опеки, то уже в 1990-е годы большинство таких

предприятий кардинально сократили численность сотрудников, передали свои социальные объекты на баланс городов, а зачастую – уступили ключевое место в районной экономике новым организациям торговли и сферы услуг.

За последние 20 лет практически все крупные города страны стали территориями интенсивной внутригородской миграции, в результате социальный состав городских районов кардинально обновился – выросли целые поколения людей, которые не только не участвовали в районных выборах, но и не помнят, в какие кинотеатры, ДК и спорткомплексы ходили их родители. Нынешняя сфера досуга, спорта и коммунального хозяйства в городах находится преимущественно в частной собственности и практически не привязана к районному делению. Жители районов работают сегодня на сотнях / тысячах разнообразных предприятий, ездят отдохнуть и заниматься спортом в «центр города», или в ближайшее к дому заведение или в любимые места (в любом конце города).

Районные сообщества в российских городах необратимо разрушены. Даже восстановление выборов в районные советы вряд ли возродит районную идентичность и вызовет живой интерес жителей. Сегодня общественная жизнь внутри городов (отвлекаясь здесь от того, что она часто переходит городские границы и измеряется как минимум масштабом агломерации) стала гораздо более связной и многообразной одновременно. В этих условиях общности людей и основы для самоуправления формируются либо на микроуровне (дом – квартал – жилищный комплекс), либо на уровне города / городской агломерации в целом.

В современных городах остались территории среднего масштаба, которые обособлены градостроительно, связаны единством инфраструктуры, иногда – наличием ключевого предприятия, однако таких районов не так много и чаще они не совпадают с административными границами (часто это своего рода неформальные районы, районы «в народном восприятии»).

Поэтому попытки возрождения самоуправления применительно к большинству нынешних внутригородских районов выглядят искусственными и имеющими сомнительные перспективы.

Во-вторых, если мы отвлекаемся от сущностных вопросов наличия сообществ как субъектов самоуправления – непонятно, в какой группе городских округов можно ввести двухуровневую мо-

дель (самоуправление в городских районах) даже на основе формальных критериев.

Сегодня районы как территориальные единицы существуют только в 55 административных центрах субъектов Российской Федерации – исключая Москву и Санкт-Петербург (зато они сохранились и в городах, не являющихся региональными центрами). Следовательно, этот критерий отпадает.

От использования количественных критериев (численности населения) отказались уже в ходе реформы местного самоуправления 2003 г. – даже для признания населенного пункта городом или городского поселения – городским районом – численность населения не является формальным требованием. В случае использования подобного критерия обязательность введения районного уровня самоуправления пойдет вразрез с фактическим наличием районного деления сегодня. По факту сегодня районное деление чаще всего сохранили городские округа с численностью жителей свыше 300 тыс. человек, однако зачастую районов нет в более крупных городах (например, в Вологде или Якутске) и они есть в городах, не дотягивающих до этой планки (например, в Грозном или в Тамбове). Кроме того, использование критерия численности жителей в силу интенсивных демографических изменений может потребовать оперативного создания или вызвать упразднение районного самоуправления (иногда – по несколько раз в среднесрочной перспективе).

Критерий масштаба территории города или районов тем более не может быть взят за основу, так как уже сложившуюся дифференциацию здесь трудно уместить в какие-либо стандарты – к примеру, районов нет в Петропавловске-Камчатском (362,14 кв. км) или в Ханты-Мансийске (337,76 кв. км), но имеются три района в Саранске (71,6 кв. км) и четыре района в Орле (127,8 кв. км).

Наконец, вряд ли возможно «привязать» введение двухуровневой системы самоуправления к фактическому наличию районов в городах. Сегодня районное деление городов не закреплено федеральным законом, а чаще всего не относится и к административно-территориальному делению субъектов РФ, имея формальный статус только внутри самих городов. Причем иногда районное деление не закрепляется даже уставом города – просто создаются территориальные органы местной администрации со своей зоной ответственности.

В-третьих, представляется затруднительным выделение значительного числа вопросов собственной компетенции внутригородских районов. Как показано выше, сегодня администрации районов чаще всего подключаются к решению вопросов ЖКХ, благоустройства, торговли и услуг, культуры и спорта, социальной защиты и обеспечения правопорядка. Однако коммунальное обслуживание осуществляется управляющими компаниями, часто работающими на экстерриториальной основе. Ключевые предприятия досуга и спорта находятся в центрах городов. В сфере торговли доминируют общегородские и федеральные торговые сети. Вопросы социальной защиты и правопорядка решаются нынешними районными администрациями преимущественно в порядке исполнения делегированных государственных полномочий.

При организации управления в городах неизбежно приходится учитывать единство городского хозяйства, что позволяет делегировать на уровень внутригородских территорий только небольшой перечень вопросов. В этом смысле показательна ограниченность полномочий органов местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, даже несмотря на то что они являются субъектами Федерации. По мнению авторов, как раз в Москве и Санкт-Петербурге имеется потребность и возможность в существенном усилении местного самоуправления. Но обуславливается это как территориальным масштабом, который объективно требует более значительной децентрализации (или деконцентрации) управлеченских функций, нежели в городских округах России, так и особым статусом российских столиц в качестве отдельных субъектов Федерации. Вместе с тем компетенция органов самоуправления даже в Москве и Санкт-Петербурге вряд ли может быть сопоставима по объему с компетенцией муниципальных органов на остальной территории России.

По сути, единственным вопросом местного значения, который можно было бы передать районным самоуправлениям в российских городах, является благоустройство территории (и то без регулятивных функций, которые все равно должны выполняться на общегородском уровне). Но выделение только для этого всех внутригородских районов в отдельные муниципальные образования представляется чаще всего избыточным.

Общие результаты реформы

Четырехлетний опыт реализации реформы всего в трех городских округах России пока недостаточен для общих выводов. Однако этот опыт выявляет целый ряд проблем и тенденций, являющихся основой для анализа и для возможных предложений.

1. Институт городских округов с внутригородским делением был введен в законодательство с формальным посыпом на приближение власти к населению, однако на практике основным результатом проведенных изменений стало повышение управляемости политическими процессами в административных центрах регионов, в то время как эффекты децентрализации власти проявились ограниченно. Объем ответственности, компетенций, финансовых и материальных ресурсов, переданных на районный уровень (по оценкам местных экспертов и практиков), пока вполне сопоставим с тем, который ранее фактически уже был делегирован на уровень районных внутригородских администраций.

2. Даже как механизм усиления влияния субъектов Федерации в городских округах новый институт оказался недостаточно востребован региональными властями и не стал массовой практикой для организации системы местного самоуправления в крупных российских городах. Большинство регионов оказались не заинтересованы во внедрении этой системы преимущественно по следующим причинам:

а) на региональном уровне механизм «сити-менеджеров» уже обеспечивает достаточную подконтрольность крупных городов главам регионов (этот механизм дополнительно усилен в марте 2015 г. с введением возможности избрания глав муниципалитетов по конкурсу);

б) активное сопротивление ряда глав городов (Екатеринбург, Нижний Новгород, Петрозаводск) показало, что применение данного инструмента может привести к прямо противоположным последствиям, не укрепляя, а напротив, разбалансируя политическую обстановку.

3. В ходе реформы во всех трех городах, ее реализовавших, заметна очень существенная инерция относительно управленческого механизма, существовавшего до перехода к двухуровневой системе местного самоуправления. Статусом внутригородских муниципальных образований наделены городские районы, которые ранее уже имели статус административно-территориальных единиц города и в которых уже функционировали районные админи-

стракции. Полномочия органов местного самоуправления вновь созданных внутригородских муниципальных образований в большинстве случаев дублируют функции районных администраций до реформы, а размеры районных бюджетов после реформы – сопоставимы с размерами смет расходов районных администраций до реформы.

Хотя формально внутригородским районам федеральным законом были переданы для решения 13 вопросов местного значения, а законами субъектов Федерации передавались дополнительные вопросы – круг фактической компетенции внутригородских муниципальных образований оказался ограничен вопросами организации благоустройства (и то – частично), а в Самаре – также вопросами устройства мест массового отдыха, организации спортивных мероприятий, работы с детьми и молодежью.

4. Как показали результаты фокус-групп и экспертных интервью, кардинальных изменений в качестве решения вопросов местного значения после формирования городских округов с внутригородским делением не произошло. Степень влияния администраций и депутатского корпуса внутригородских районов с точки зрения населения, экспертного сообщества и средств массовой информации оценивается как незначительная.

Также к «минусам» нового института следует отнести следующие моменты:

- создается громоздкая система нормативного правового регулирования, которая в большей степени направлена на обеспечение функционирования самой системы управления и лишь в незначительной части – на решение вопросов населения;

- внутригородские районы на практике оказываются в полной финансовой и управлеченческой зависимости от города и региона;

- увеличение количества депутатов за счет создания районных советов лишь формально приближает власть к населению, так как на практике районные депутаты не обладают достаточными ресурсами и уровнем квалификации для того, чтобы выступить в качестве центров влияния на принятие управленческих решений.

Из положительных моментов использования модели внутригородских районов следует отметить следующие.

- Сам факт введения института городских округов с внутригородским делением в российское законодательство без жесткого «навязывания» модели для повсеместного использования является

позитивным фактом. Он увеличивает гибкость и вариативность местного самоуправления в зависимости от местных условий.

• Институт городских округов с внутригородским делением может быть использован при формировании моделей управления городскими агломерациями (крайне важно оставить управление ими в правовом поле местного самоуправления). Есть вариант строить агломерации на базе межмуниципального сотрудничества (это слабая юридически конструкция). А можно это делать путем создания городских округов с внутригородским делением. Этот вариант необходимо детально проработать.

• Потенциально возрастает доступность власти и влияние периферии на центр.

• Создаются предпосылки для повышения узнаваемости и ответственности депутатов.

• Появляется возможность выхода на первый план и реализации внутригородских проектов общественников-практиков, хорошо узнаваемых в пределах конкретной территории.

• Создаются благоприятные условия для развития территориального общественного самоуправления и системы общественных палат.

Перспективы использования модели внутригородских муниципальных образований в городских округах России

Ограниченностю фактического применения «двухуровневой модели» в городах не означает, что для нее невозможно найти новую функциональность в современных российских условиях.

Во-первых, актуальной проблемой сегодня является поиск моделей управления городскими агломерациями. Неразвитость межмуниципального сотрудничества часто является препятствием для формирования общей инфраструктуры крупных городов и их пригородов. При этом присоединение городов-спутников с лишением их муниципальной автономии разрушает их социальную среду, влечет риски гиперцентрализации и выступает объективным препятствием для объединения.

Возможность сохранения своей автономии в рамках городских агломераций стимулирует процесс присоединения поселений с собственной идентичностью и муниципальными традициями к

городским округам (ядрам агломераций) с приданием им статуса муниципальных образований. При этом бывшие поселения могли бы сохранить свою автономию по вопросам, которые эффективнее решать в локальном масштабе (например, благоустройство территорий), притом что городской округ сможет взять на себя и функции управления общими делами агломерации (например транспорт, дорожное хозяйство, утилизация отходов).

Во-вторых, необходимо учитывать, что некоторые городские округа уже сегодня – достаточно децентрализованные градостроительные образования. Отдельные территории (районы, микрорайоны, населенные пункты в городской черте) готовы к самоуправлению и решению отдельных вопросов местного значения на уровне, максимально приближенном к жителям. Зачастую нынешние городские округа на волне территориальных реформ последнего десятилетия были сформированы в рамках территорий бывших районов, при этом муниципальной автономии оказывались лишены самодостаточные села, поселки и даже города, находящиеся на значительном расстоянии (до сотен километров) от центрального города. Р. Бабун, высказывая аналогичную идею, приводит в качестве яркого примера городской округ Белово Кемеровской области [Бабун, 2013].

Интересным примером в связи с этим является и Эжвинский район города Сыктывкара, фактически удаленный от основной части города и обособленный. В советские времена он был одним из трех городских районов Сыктывкара, затем районное деление в городе было отменено, Эжвинский район сохранял статус самостоятельного муниципального образования, а с 2006 г. он стал единственным внутригородским районом городского округа со своей территориальной администрацией, но без выборной власти.

В ряде регионов (Московская, Свердловская, Сахалинская, Магаданская области) большинство муниципальных районов стали сегодня городскими округами, включающими обширные территории и множество рассредоточенных населенных пунктов. Очевидно, в некоторых из отдаленных населенных пунктов могло бы возродиться самоуправление в решении локальных вопросов обустройства территории (без дробления существующих городских округов).

Даже внутри исторических границ российских городов встречаются специфические сообщества со своей идентичностью и

зачатками самоуправления (например новосибирский Академгородок), развития которых нельзя исключать.

Важно, однако, отметить, что такое использование модели скорее востребует создание внутригородских муниципалитетов только на пригородных («присоединяемых») территориях, воспроизводя частично советскую модель «горсовет с подчиненными сельсоветами».

Описанные выше ограничения для применения модели, как представляется, вызывают потребность и в модификации ее законодательного регулирования: 1) создание внутригородских муниципальных образований должно быть делом самого города (и ни в коем случае не должно стать обязательным для всех городских округов); 2) решение о создании внутригородского муниципально-го образования должно приниматься населением (представительным органом) городского округа и закрепляться в его уставе; 3) представительный орган местного самоуправления должен принимать решение о списке вопросов местного значения, решение которых передается внутригородскому муниципальному образованию из закрепленного в федеральном законе общего перечня таких вопросов (с учетом местной специфики).

Список литературы

Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: Куда идем и что делать? // Муниципальная власть. – М., 2013. – № 3. – С. 32–38.

РАКУРСЫ

А.И. КОЛЬБА, Н.В. КОЛЬБА*

ГОРОДСКИЕ КОНФЛИКТЫ КАК ФАКТОР ГРАЖДАНСКО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВИЗАЦИИ ЛОКАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ¹

Аннотация. Исследование посвящено проблеме активизации гражданско-политических взаимодействий локальных городских сообществ в условиях конфликта. Рассматриваются теоретические аспекты участия локальных сообществ в конфликтах, траектории их развития в конфликтный и постконфликтный период. В качестве методологической основы используются принципы конфликтной парадигмы социальных исследований, в частности, необходимость анализа субъективной составляющей конфликтных отношений. Применяются методы наблюдения, анализа сетевой активности сообществ, case-study. В качестве эмпирической базы анализируются три конфликтные ситуации на территории г. Краснодара, в которых наглядно проявилось участие локальных сообществ. Выделяются характерные черты и последствия такого участия, специфика их функционирования по

* **Кольба Алексей Иванович**, доктор политических наук, профессор кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета (Краснодар, Россия), e-mail: alivka2000@mail.ru; **Кольба Наталья Валерьевна**, кандидат политических наук, главный специалист отдела аналитики и социологии информационно-аналитического управления администрации МО г. Краснодар (Краснодар, Россия), e-mail: nvkolba@yandex.ru

Kolba Alexey, Kuban State University (Krasnodar, Russia), e-mail: alivka2000@mail.ru; **Kolba Natalya**, Krasnodar City Hall (Krasnodar, Russia), e-mail: nvkolba@yandex.ru

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 19-011-00571 А «Конфликты в процессе функционирования городских сообществ крупных региональных центров России: Концептуальные основания исследования и политические методы снижения деструктивного потенциала»

окончании конфликта. Делается вывод о значимости конфликта для становления гражданско-политической субъектности локальных сообществ в сфере городской политики. Их длительная активизация зависит также от факторов, непосредственно не связанных с конфликтом, таких как уровень гетерогенности сообщества, участие в сетевых отношениях, наличие ядра гражданских активистов, многообразие каналов коммуникации.

Ключевые слова: городской конфликт; локальное сообщество; гражданско-политическая активизация; локальная политика; сетевое взаимодействие.

Для цитирования: Кольба А.И., Кольба Н.В. Городские конфликты как фактор гражданско-политической активизации локальных сообществ // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 160–179. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.08

A.I. Kolba, N.V. Kolba
Urban conflicts as a factor
of the local communities' civil-political activation

The study is devoted to the problem civil-political interactions' activation in local urban communities by conflict situations. Considered are theoretical aspects of the local communities participation in conflicts, the trajectories of their development in conflict and post-conflict periods. The methodological basis is used the principles of the conflict paradigm in social research, in particular, the necessity to analyze the subjective component in conflict relations. Are applied methods of observation, analysis the network communities' activity, the case-study. As an empirical base is employed three conflict situations in Krasnodar, in which the local communities participation is clearly manifested. The specific participation's features and consequences, their functioning peculiarities after the end of the conflict. The conclusion is made about the significance of the conflict for the formation of a civil-political subjectivity of local communities in the field of urban policy. Their long-term activation also depends on factors not directly related to the conflict, such as the level of community heterogeneity, participation in network relations, the presence the civic activists' core, and the variety communication's channels.

Keywords: urban conflict; local community; civil and political activation; local policy; network interaction.

For citation: Kolba A.I., Kolba N.V. Urban conflicts as a factor of the local communities' civil-political activation // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 160–179. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.08

Введение

Управление конфликтами, возникающими на почве оспаривания интересов друг друга различными сегментами городского

сообщества, является одним из основных аспектов функционирования локальных политий. Особенно характерно это для быстро растущих городов, испытывающих дефицит свободных ресурсов развития и страдающих от их неравномерного распределения. В этих условиях для поддержания политической и социальной стабильности в городском социуме важно создание институциональной среды, в которой могли бы быть представлены интересы трех основных акторов локальной политики – городских сообществ, местной власти и бизнеса. Как показывает практика, первый из них обладает наименьшими возможностями для реализации собственных притязаний, что в конечном итоге ведет к искажению принципов и целей долговременного развития городского пространства. Такое положение дел обусловлено рядом причин, в том числе низким уровнем организации и структурированности локальных сообществ, недостаточно артикулирующих и манифестирующих собственные интересы. В свою очередь, конфликты могут выступать в качестве фактора, активизирующего деятельность локальных городских сообществ. Анализу возможностей и последствий такого влияния посвящено наше исследование.

Состояние исследуемой проблемы

Точка зрения, согласно которой социальный конфликт выполняет мобилизационные и группосозидающие функции в отношении тех групп, которые являются его субъектами, утвердилась в конфликтологической традиции со времени выхода в свет работ ее основоположников – Л. Козера и Р. Дарендорфа. Так, Л. Козер отмечал, что конфликт с другими группами способствует упрочению и подтверждению идентичности группы и сохранению ее границ в отношении окружающего социума [Козер, 2000, с. 58]. В ходе конфликтов происходит структурирование конфликтующих групп, привлечение сторонников, связанных с ними общими интересами, выявление лидеров, манифестирование требований и ряд других процессов, указывающих на повышение активности и уровня самосознания участников. Возникшие групповые структуры и отношения часто сохраняются и после завершения конфликта, создавая новое качество деятельности групп. Таким образом, конструктивный эффект конфликтов в отношении развития внутри- и внешне-

групповых отношений признается в исследовательской среде и подтверждается на практике.

Сложнее обстоит дело с проблемой выделения локальных сообществ как участников конфликтов. В современных исследованиях еще не сформировался консенсус в связи с определением этого понятия. Несмотря на то что сложились разнообразные исследовательские традиции и подходы к данной проблематике [см. подробнее: Антипов, Лазукова, Разинский, 2017, с. 120] (а может быть, именно по этой причине), не удается прийти к согласию по поводу таких проблем, как границы локальных сообществ, их территориальная привязка (ко всему городу в целом или к конкретным территориям в его структуре), само наименование сообществ (локальные, городские, местные) и др. Активные дискуссии идут и по поводу роли локальных сообществ в социальной жизни города, и, в частности, в городской политике развития. Это делает закономерным вопрос об определении параметров возможного участия данных субъектов в городских конфликтах. Остановимся на ключевых аспектах проблемы, связанных с определением статуса сообществ.

Так, Д.В. Трофименко отмечает, что «городское сообщество – это локальное полиструктурное соединение социально-территориальных общностей жителей города, которые обладают низкой степенью взаимозависимости в социальной жизни». В нем «локализация социальной жизни происходит в соответствии с социально-территориальными принципами проживания людей и сопровождается автономизацией индивидов» [Трофименко, 2008, с. 8]. Приведенная формулировка позволяет понять, что городское сообщество рассматривается автором как аналог локального и отличается территориальной фрагментацией и слабостью внутренних связей. Однако здесь не поднимается проблема внутреннего деления городского сообщества, которое весьма явно прослеживается в крупных городах. Между тем в большинстве случаев участником локально-го городского конфликта выступает не городская общественность в целом (и тем более – не все социально активные горожане), а та ее часть, чьи интересы непосредственно затрагивает конкретная ситуация.

Для определение рамок «сообщества» зачастую применяется тот или иной набор признаков, которые «должны быть» у такого социального образования: это общие интересы, цели и потребно-

сти; ресурсы, доступные его членам; контекст и язык общения; политика сообщества; группы, входящие в его состав [Зверев, 2009]. Этот перечень неполон, можно назвать и другие характеристики. На наш взгляд, продуктивность подобного подхода снижается ограничителями двух типов. Во-первых, умножение признаков ведет к размыванию самого понятия, что вызывает сложности его операционализации для проведения исследований. Во-вторых, многие традиционные интерпретации сообществ подвергаются обоснованной критике в связи с изменением условий их существования (пространственная дисперсность и др.) [Тыканова, Хохлова, 2014, с. 106]. Добавим также, что сообщество динамично, и его характеристики на одном этапе развития могут существенно отличаться от более поздних или более ранних периодов. Таким образом, на данном этапе развития научной мысли вряд ли может быть сформировано универсальное определение локального городского сообщества.

Это вызывает необходимость обоснования той или иной его трактовки для проводимого исследования, чтобы избежать терминологической путаницы. В данном случае мы будем рассматривать локальное городское сообщество как общность граждан, основанную на разделяемых ими интересах, привязанных к определенной части городского пространства (район города, микрорайон, иная территория). Связи внутри такого сообщества носят более или менее постоянный характер, их длительность и устойчивость выходят за рамки отдельной ситуации, порождающей взаимодействие. Последнее обстоятельство вызывает вопрос: всегда ли мы можем считать ситуативно сложившуюся кооперацию акторов сообществом или хотя бы рассматривать ее в качестве шага к формированию такового?

Отечественные исследователи отмечают свойственную для крупных городов России несформированность развитой структуры местных сообществ, значительная часть которых пока носит латентный, скрытый характер, что не дает им сформироваться как субъектам решения городских проблем и превращает в объект властных манипуляций [Разинский, 2018, с. 242]. Ряд специалистов отмечают значимость активизирующих формирование сообществ факторов, таких как наличие общественных пространств, достаточное количество времени для участия в общественных делах, социальные интервенции активистов и др. При этом процессы их

образования затруднены быстрым ростом городов, возникновением новых районов, в которых ослаблены соседские связи [Баринова, 2014]. Подчеркивается значимость интернет-площадок для «производства локальности» и возникновения сообществ нового типа, существующих онлайн [Павлов, 2016]. Наконец, в рамках антропологических исследований крепнет убежденность в том, что необходимо исследовать не отдельные сообщества, а город в целом как систему процессов и коммуникаций. Однако отмечается, что в крупных городах общегородская идентификация имеет меньшее значение, чем привязка интересов человека к отдельному району. Происходит смещение «парадигмы самоопределения» [Алексеевский, 2017, с. 96–99]. Таким образом, сообщества все-таки имеют значение, но не всегда соответствуют ему по степени своей организованности и активности. Конфликт может рассматриваться как шанс на инициирование развития сообщества, превращения его в постоянно действующее.

Повседневное существование крупных городов в современной России связано с ростом городских конфликтов различных масштабов и глубины. Это обусловлено прежде всего быстрым ростом городов, в котором преобладают девелоперские интересы, и происходящим в связи с этим ухудшением городской среды. Среди причин конфликтов экологические составляющие играют одну из главных ролей. Потенциально связанные с ними конфликты могут приводить к активизации значительной части граждан и выступать в роли драйвера развития локальных сообществ в силу близости порождающих их проблем абсолютному большинству горожан и наглядности проявления. Как отмечается в исследовании, проведенном центром социального проектирования «Платформа» в 2017 г., одним из последствий городских конфликтов является развитие структур гражданского общества и диалоговых практик взаимодействия граждан, городских властей и бизнеса [Локальные общественные конфликты, 2017]. Таким образом, конфликтные ситуации такого рода создают хорошие возможности для анализа и оценки степени активизации сообществ. При этом ее эффекты могут быть различными, как неодинаковы и траектории последующего развития сообществ.

Методология и методика исследования

В основе исследования лежат принципы, выработанные в рамках конфликтологической парадигмы социальных исследований, в частности, признание возможностей позитивно-функционального воздействия конфликта на социальную среду, трансформации конфликтной ситуации и акторов конфликта по мере его развития. Данная методология предполагает распространение внимания исследователей не только на объективные характеристики конфликта (предмет, стороны, этапы развития и др.), но и на субъективные составляющие, связанные с оценкой конфликтной ситуации участниками, реализацией их интересов, созданием коалиций, развитием групповых структур (группосозидающая функция конфликта).

В ходе исследования для сбора информации использовались методы включенного и внешнего наблюдения, анализа публикаций в СМИ и социальных медиа. Для оценки активности локальных сообществ анализировалась информация, представленная ими в социальных сетях Интернета. Анализ эмпирического материала осуществлялся с помощью метода case-study.

Как отмечают Е.В. Тыканова и А.М. Хохлова, характеристики локального сообщества (число вовлеченных и пассивных участников, их социально-демографические характеристики, степень социокультурной гетерогенности сообщества, наличие лидера / -ов, предыдущий опыт самоорганизации сообщества) играют важную роль в процессе развития городских конфликтов [Тыканова, Хохлова, 2014, с. 109]. На наш взгляд, анализ хода и последствий активизации сообщества в процессе экологического конфликта также требует учета таких факторов, как сформированность ядра сообщества, характер коммуникации между участниками («соседская» или «гражданская», онлайн или офлайн), организация сообщества и его функционирование в постконфликтный период (наличие ядра, проявление активности, характерной для «мирного времени»). Исходя из этих предпосылок, рассмотрим несколько конкретных ситуаций городских конфликтов с явно выраженным участием локальных сообществ, в основе которых находится экологическая проблематика.

Роль конфликта в активизации локальных сообществ: Анализ конкретных ситуаций

Конфликт в Юбилейном микрорайоне г. Краснодара

В 2012 г. в Юбилейном микрорайоне г. Краснодара разгорелся серьезный конфликт между местными жителями и городской администрацией, которая отдала под застройку набережную реки Кубани и зеленую зону на берегу. Строительные работы в Рождественском парке, вытянувшемся вдоль реки Кубань, начались в ноябре (включая вырубку деревьев).

Жители микрорайона активно отреагировали на эти события. У парка вскоре появились пикеты активистов, протестующих против застройки. Позже они сменились регулярными обходами территории возможного строительства заинтересованными гражданами. Затем последовали письменные обращения жителей в городскую администрацию с требованиями устраниить угрозу застройки прибрежной полосы. События привлекли внимание местных и региональных СМИ.

Выяснилось, что прибрежная зона реки Кубань, огибающей Юбилейный микрорайон, передана под застройку нескольким инвесторам. Власти пытались объяснить появление стройки тем, что город, а особенно микрорайон Юбилейный, остро нуждается в социальных объектах, в первую очередь – в детских садах. Поэтому здесь предоставили место инвестору, который, по словам властей, взял на себя обязательства построить многоквартирный дом со встроенным детсадом, выполнить благоустройство набережной и провести берегоукрепительные работы¹.

По мнению некоторых активистов экологического движения, подобные заявления делались для того, чтобы столкнуть между собой различные группы жителей микрорайона. Механизмом решения проблемы был выбран социологический опрос граждан, живущих в данном районе, результаты которого, по словам тех же активистов, работники администрации пытались фальсифициро-

¹ Встали грудью. Жители не дали вырубить парк в Краснодаре. – 2012. – Режим доступа: <http://smartnews.ru/regions/krasnodar/2871.html#ixzz2m8QO0R4i> (Дата посещения: 24.11.2018.)

вать¹. В конечном итоге опрос был проведен, и его результаты показали мнение горожан, озвученное на встрече мэра города В.Л. Евланова с гражданами. Всего, по словам главы муниципалитета, в опросе приняли участие 819 жителей Юбилейного микрорайона разных возрастных категорий. Из общего числа опрошенных застройку зеленой зоны поддержали 5,2%, затруднились с ответом 2,8%, категорически против застройки высказались 81,3%. «В связи с тем, что решение было принято, в течение ближайших дней ограждение стройплощадки будет убрано», – подчеркнул Евланов. Градоначальник также заявил, что зеленая зона, которую теперь освободят от застройки, к территории парка не относилась. Но в связи с отменой строительных работ она будет включена в территорию Рождественского парка. Глава города отметил, что в районе парка в 2013 г. будут проведены работы по обустройству набережной.

Помимо групп гражданских активистов в конфликте приняли участие региональные отделения политических партий «Яблоко», «Патриоты России» и КПРФ. К решению конфликта подключились также некоммерческая организация «Экологическая вахта по Северному Кавказу», общественная организация «За Краснодар!», кубанские блогеры². Одним из результатов конфликта стало возникновение Общественного совета Юбилейного микрорайона, который был сформирован из граждан с активной жизненной позицией, членов инициативных групп, а также представителей разных партий, действующих общественных объединений, проживающих на территории Юбилейного микрорайона³. Он проявил себя как центр координации интересов и мнений внутри локального сообщества, а также коммуникации с органами власти и бизнесом. В частности, Совет обращался к городским властям с предложениями рассмотреть насущные проблемы сообщества, связанные с недостаточным развитием воспитательной, образовательной, медицинской, транспортной инфраструктуры, уплотнительной застройкой территории.

¹ Андрей Рудомаха: Как власти Краснодара пытаются обмануть жителей Юбилейного микрорайона. – 2012 – Режим доступа: http://www.yabloko.ru/blog/2012/12/07_1 (Дата посещения: 24.11.2018.)

² Жители Краснодара добились отмены застройки зеленой зоны. – 2012. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/216899/> (Дата посещения: 24.11.2018.)

³ Общественный Совет Юбилейного микрорайона. – 2012. – Режим доступа: <http://dakrasnodar.ru/sovet-ymr> (Дата посещения: 24.11.2018.)

Также выдвигалось и требование наладить регулярные коммуникации с жителями района¹. Кроме того, на заседаниях Совета обсуждались проблемы развития Юбилейного, предложения, поступающие в связи с ними от девелоперских компаний, необходимость создания экологически чистой среды обитания².

Существует ряд признаков активизации локального сообщества жителей микрорайона в результате экологического конфликта:

– повысилось их внимание к проблемам развития территории, возросло количество активных участников решения существующих проблем;

– были инициированы действия по защите своих интересов (протестные акции, наблюдение за развитием событий на спорной территории, обращение в органы власти, встречи с их представителями и др.);

– было наложено сетевое взаимодействие, позволившее привлечь ресурсы заинтересованных партнеров (общественных организаций, политических партий), а также внимание СМИ к проблеме;

– было сформировано ядро сообщества в виде Совета микрорайона, состоящего преимущественно из жителей, долгое время проживающих на его территории;

– после завершения конфликта деятельность сообщества не угасла, а приняла новые формы (обсуждение перспектив развития микрорайона, привлечение внимания к ним органов власти и застройщиков, контроль над ходом работ по благоустройству и др.).

В настоящее время в одной из социальных сетей функционирует открытая группа «Общественный совет ЮМР» (650 участников), целями создания которой декларируется недопущение превращения самого чистого экологически и комфортного района города Краснодара в «гетто», прекращение незаконной застройки микрорайона, вырубки зеленых насаждений, предотвращение

¹ Общественный Совет Юбилейного микрорайона обратился с требованиями к главе Краснодара и председателю гордумы. – 2013. – Режим доступа: <http://dakrasnodar.ru/obshestvo/08-10-2013-zastroyka-transport-yubileiniy.html> (Дата посещения: 24.11.2018.)

² Краснодар. Общественный совет Юбилейного микрорайона требует от власти соблюдать обещания. – 2013. – Режим доступа: <http://dakrasnodar.ru/info/news-kuban/09-11-2013-genova-zastroyka-ymr-obshhestvenny-sovet-yubileynogo-mikrorayona.html> (Дата посещения: 24.11.2018.)

транспортного коллапса¹. Данное сообщество весьма активно. Так, в течение ноября 2018 г., когда велось наблюдение, в группе было сделано 35 публикаций. Практически все публикации (за исключением двух-трех) были посвящены проблемам микрорайона, имели просмотры, большинство из них – отклики и комментарии.

Конфликт вокруг «Народного парка»

Инструментальное значение экологического конфликта проявилось и в ситуации формирования локального сообщества в другом микрорайоне Краснодара – Комсомольском. В мае 2015 г. его жители были обеспокоены резким падением уровня воды в озерах / прудах Карасун. Это – система водоемов, возникшая в начале XX в. на месте одноименной бывшей реки – притока Кубани. По поводу статуса данных водоемов длительное время велись судебные разбирательства, основной проблемой которых была их принадлежность федеральным либо муниципальным властям. Получив право распоряжаться прибрежной территорией, муниципальные власти проводят работы по очистке водоемов, берегоукреплению, пытаются ее благоустраивать и в то же время предлагают береговую территорию девелоперам, чтобы снизить нагрузку на муниципальный бюджет. На берегах озер развернулось активное многоэтажное строительство, что вызвало недовольство жителей микрорайона и способствовало росту социальной напряженности. Падение уровня воды послужило причиной ряда обращений к муниципальным властям. Горожане получили заверения, что проблема решается. Однако уровень воды неделями оставался прежним, и водоемы были близки к точке пересыхания. Городские активисты стали подозревать, что властями транслируется недостоверная информация, и уровень снижен намеренно, в связи с формированием искусственных насыпей, увеличивающих площадь суши, в целях обеспечения строительства одного из жилых комплексов у самого уреза воды. В планах застройщика была также постройка бетонной набережной.

¹ Общественный совет ЮОМР. – [Б. г.] – Режим доступа: <https://www.facebook.com/groups/ОБЩЕСТВЕННЫЙ-СОВЕТ-ЮОМР-544063965748526/> (Дата посещения: 24.11.2018.)

Городские активисты выступили с протестом против данного проекта. В социальных сетях и ряде независимых СМИ началась информационная кампания в поддержку протестующих, была создана группа Вконтакте¹ и запущен хештэг #СпастиКарасун. Под давлением общественности строительство было приостановлено. В октябре 2015 г. постановлением Краснодарского Арбитражного краевого суда были отменены решения, дающие право на ведение строительных работ на данном участке.

Вместе с тем сложившееся в ходе конфликта локальное сообщество привлекает внимание общественности к тому, что участки вдоль береговой линии Карасуна в Комсомольском микрорайоне находятся в частной собственности у физических лиц. При этом по генеральному плану города здесь предусмотрена рекреационная зона, которой она и являлась с момента застройки микрорайона, а по кадастровой карте целевое назначение участков – для размещения общественно-деловых зданий и сооружений. Так как собственники земли не принимали участия в общественном диалоге, а администрация занялась правовым урегулированием вопроса возвращения землям рекреационного статуса, сообщество единомышленников решило, что лучшая защита этой зоны – это ее обустройство: уборка мусора, установка лавочек, посадка деревьев. В декабре 2015 г. силами активистов микрорайона и общественного движения «Помоги городу» был проведен арт-субботник с привлечением спонсоров и партнеров. В 2016 г. сквер получил обиходное название «Народный парк», там была проведена дополнительная высадка деревьев и организован их полив в летнее время. Данная инициатива была поддержана городской администрацией, хотя правовой статус земель по-прежнему оставался неясным.

Результаты конфликта на данном этапе можно рассматривать как положительные для локального сообщества, однако он еще не урегулирован окончательно. Состав сообщества, сложившегося в ходе развития конфликтной ситуации, остается практически стабильным с момента его формирования. Оно почти не пристрастает новыми членами, не меняет коммуникативных практик, к настоящему времени не достигло первоначальной цели, но и не распалось. Можно охарактеризовать его как стагнирующее, за-

¹ Спасти Карасун! – [Б. г.] – Режим доступа: <https://vk.com/spastikarasun>. (Дата посещения: 24.11.2018.)

стывшее. Наличие нерешенной проблемы поддерживает существование сообщества, связи активистов которого достаточно прочны, однако на другие сферы жизни микрорайона интересы локального сообщества распространяются в степени, недостаточной для того, чтобы придать динамику роста. Об этом свидетельствует и низкая активность аккаунтов, связанных с сообществом, в социальных сетях. Группа в Facebook немногочисленна (161 человек на конец ноября 2018 г.), обновления в ней происходят достаточно редко (на момент проведения исследования последнее из них было датировано июлем 2018 г.) и в основном связаны с какими-либо событиями, происходящими в парке¹. Схожие характеристики и у упомянутой группы ВКонтакте.

Еще одним показателем стагнации в развитии сообщества и слабой вовлеченности жителей микрорайона в его деятельность является низкий уровень внимания к порядку в рекреационной зоне. Она часто используется в целях, для которых не предназначена (выгул собак, организация пикников и др.), при этом наносится ущерб оборудованию и внешнему виду парка.

Можно выделить следующие признаки, свидетельствующие об активизирующей роли конфликта в жизни сообщества:

- сформировалось ядро сообщества, состоящее из активистов, которых объединяет сумма совместно уже приложенных усилий по достижению цели;
- сообществу удалось выйти на политический уровень взаимодействий и продвинуть значимую для него проблему в городскую повестку;
- в ходе конфликта были наложены сетевые взаимодействия с рядом субъектов (движение «Помоги городу», активисты из других районов Краснодара, представители СМИ), что способствовало расширению ресурсов сообщества для решения проблемы;
- были организованы мероприятия по организации и обустройству парковой зоны с привлечением нескольких десятков волонтеров и организацией экологической и артистической программы.

В период затухания конфликта сообщество избегает политизации своей деятельности и расширения ее повестки. Для его развития благоприятным было бы рекрутование новых членов, на-

¹ «Народный парк» КМР. – [Б. г.]. – Режим доступа: <https://www.facebook.com/parkkmr/> (Дата посещения: 24.11.2018.)

рашивание присутствия в социальных сетях, расширение повестки за счет взаимодействия с микросообществами (сопредельный жилой массив – другой берег озера), с образовательными и культурными организациями района, а также с политическими организациями и движениями.

Конфликт на Ростовском шоссе г. Краснодара

Активизацию локального сообщества можно отметить и в случае с конфликтом, возникшим в г. Краснодаре по поводу реконструкции одной из городских улиц – Ростовского шоссе – в первой половине 2016 г. В ходе работ была вырублена часть деревьев между шоссе и жилыми домами, а также предполагалось расширение проезжей части в сторону последних. Жители домов ответили организацией пикетов и митингов, главным объектом критики которых являлась городская администрация¹. Достаточно быстро сформировалось активное сообщество, в которое вошли в основном жители домов, непосредственно примыкающих к спорному участку строительства. Кампания противодействия была развернута и в on-line пространстве при поддержке экологических активистов («Экологическая вахта по Северному Кавказу»).

Деятельность представителей сообщества не ограничивалась протестными акциями. Усилиями общественных активистов была разработана аргументация для обоснования их позиций, в том числе представлены альтернативные варианты расширения проезжей части и решения проблемы автомобильных пробок в данном районе. В то же время городская администрация и дорожная компания, ведущая работы, не смогли в полной мере обосновать свой вариант ведения работ. При обсуждении конфликта на заседании Совета по правам человека при губернаторе Краснодарского края представители сообщества жильцов выступили против обвинений со стороны главы города в намерениях «взвинтить обстановку», что позволило перевести ситуацию в режим обсуждения возник-

¹ Краснодар 5 марта. Жители Ростовского Шоссе-Зиповской провели митинг протеста против незаконных действий власти. – 2016. – Режим доступа: <http://dakrasnodar.ru/info/news-kuban/05-03-2016-miting-krasnodar-rostovskoe-shosse.html> (Дата посещения: 24.11.2018.)

шей проблемы и избежать дополнительной политизации конфликта. Активность локального сообщества проявилась и во время встречи с губернатором Краснодарского края В.И. Кондратьевым, который признал, что строительство дополнительной полосы дорожного движения, ставшее причиной вырубки деревьев, не решает проблему автомобильных пробок. В результате этого работы были заморожены, а дорожникам поручено найти другие возможности для повышения пропускной способности шоссе. Через некоторое время было принято решение, что на участке, где планировалось построить дополнительную полосу, будет сделан тротуар, а на оставшейся части – восстановлен почвенный слой и посажены деревья¹.

Среди характерных черт функционирования локального сообщества, к активизации которого привел экологический конфликт на Ростовском шоссе, можно выделить следующие:

- наличие ядра сообщества, существовавшего до возникновения конфликта (большинство жителей домов, затронутых проблемой, проживают в них длительный срок, знакомы и общаются друг с другом);
- переход сообщества в ходе конфликта к новому типу взаимодействий – от соседских отношений, строящихся вокруг решения повседневных проблем домов и придомовых территорий, к гражданским, связанным с отстаиванием своих интересов на политическом уровне;
- использование на этой стадии развития конфликта ресурсов сетевых взаимодействий (привлечение к решению проблемы «Экологической вахты по Северному Кавказу», что позволило вывести его на уровень администрации Краснодарского края);
- возвращение сообщества после решения проблемы к прежнему типу соседских отношений, отсутствие гражданской активности.

В настоящее время сообщество продолжает функционировать в прежнем режиме. Какие-либо следы его постконфликтной активности в социальных сетях интернет или off-line обнаружить не удалось. Возможна актуализация сообщества в случае возоб-

¹ «Битва при Ростовском шоссе» завершилась победой жителей и Экологической Вахты по Северному Кавказу. – 2016. – Режим доступа: <http://www.ewnc.org/node/22270> (Дата посещения: 24.11.2018.)

новления конфликтов по поводу условий существования пространства сообщества.

Обсуждение и выводы

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сделать ряд выводов относительно роли экологических конфликтов в процессе активизации и функционирования локальных сообществ.

Сила реакции сообщества на конфликтную ситуацию во многом определяется исходя из принципа NIMBY («только не на моем заднем дворе», «только не у моего дома») [Issues of NIMBY... 2016] – популярной в городских исследованиях аббревиатуры, означающей готовность протестовать в случае негативных изменений городской среды, непосредственно затрагивающих интересы субъекта, при отсутствии выраженной реакции на схожие изменения в других районах города. Активизация сообщества обусловлена ущемлением его интересов здесь и сейчас, вызывающим необходимость ответа на уровне политических взаимодействий. Она практически не распространяется на общегородские проблемы, реализация «права на город» [Харви, 2008] здесь происходит в ограниченном территориально масштабе. В то же время наличие такой реакции демонстрирует отсутствие у сообщества высокой степени лояльности городским властям и застройщикам, потенциал для роста сплоченности при возникновении значимых проблем.

Эффективность мобилизации представителей сообщества и последовательность в отстаивании своих интересов связана с наличием его ядра, в основном состоящего из старожилов данного района, рассматривающих его территорию не только как место обитания, но и как жизненную ценность. Складывание ядра происходит в предконфликтный период на основе соседского типа общения, для которого публичным пространством являются дворы, детские площадки, зеленые зоны, расположенные на территории микрорайонов. Из их среды обычно происходит выдвижение лидеров сообщества, формирующих общественный запрос к оппонентам в конфликте, что является основой для перехода к гражданскому типу взаимодействия как внутри сообщества, так и вовне. Этот фактор, на наш взгляд, в значительной степени предопределяет ограниченную численность локальных сообществ, в активную

деятельность которых вовлекается меньшинство жителей, которые в принципе могли бы принять участие в развитии конфликтных ситуаций.

В этом контексте важную роль играет и состав населения городских микрорайонов, в котором значительную часть представляют недавние переселенцы из других регионов, привлеченные большим предложением относительно дешевого жилья (последнее же обеспечивается уплотнительной застройкой города, вызывающей множественные конфликты). Такие горожане могут быть слабо интегрированы в городскую среду (и тем более в локальное общество), не в полной мере представлять себе пространство и возможности города, что ведет к отчуждению [Buhr, 2018]. Как показывает опыт Краснодара, города с высоким уровнем принимающей миграции, приезжие в таких ситуациях часто интегрируются не территориально, а по принципу землячества, создавая в том числе виртуальные сообщества в интернет-сетях¹. Этим объясняется слабое участие в жизни локальных сообществ значительной части населения микрорайонов города, а иногда и прямой подрыв их инициатив, как в случае с загрязнением территории «Народного парка».

Траектории развития исследуемых сообществ в постконфликтный период существенно отличаются. В наибольшей степени жизнеспособным проявило себя сообщество Юбилейного микрорайона, для которого характерны такие признаки, как представленность различных социально-демографических и профессиональных групп, наличие ядра в виде общественной организации, включение в повестку спектра вопросов локального значения. В деятельности сообщества четко проявляется гражданский характер внутренних и внешних коммуникаций, для которых используются различные каналы: не только рутинные обращения в органы власти и одиночные акции протеста, но и петиции, продвигаемые через социальные сети Интернета, сбор единомышленников посредством социальных сетей, санкционированные митинги. Кроме того, сообщество стало обретать политическую субъектность:

1 См., например: Сибиряки в Краснодаре. – [Б. г.]. – Режим доступа: <https://vk.com/club60226491> (Дата посещения 24.11.2018); Переехать в Краснодарский край. – [Б. г.]. – Режим доступа: <http://сибиряк23.рф/forum/> (Дата посещения: 24.11.2018.); Дальневосточники в Краснодаре. – [Б. г.]. – Режим доступа: <https://vk.com/club156922625> (Дата посещения: 24.11.2018.)

сотрудничать с системной и несистемной оппозицией, депутатами различных уровней, с городскими активистами. Косвенно о внутренней активности сообщества свидетельствуют возникающие конфликтные ситуации в его структуре: дискуссии о приоритетах деятельности, смена лидеров, попытки создания альтернативных организационных форм. Данная ситуация характерна для стадии внутригруппового развития, когда через конфликт группа становится более сплоченной, что позволяет обеспечить ее большую работоспособность. Таким образом, данное локальное сообщество можно охарактеризовать как полипроблемное, устойчивое, имеющее потенциал для развития, в том числе и в качестве субъекта сетевой политической активности.

Два других рассмотренных объекта скорее относятся к типу «сообществ одной проблемы». Конфликт, возникающий на почве этой проблемы, ведет к их активизации. Поскольку окончание конфликта предполагает решение проблемы в том или ином виде, для продолжения функционирования сообщества в его сложившемся виде нужно какое-либо новое основание. Отсутствие такового ведет как минимум к исчезновению гражданских форм активности. В этом аспекте проблемы и состоит различие в траекториях развития между исследуемыми локальными сообществами.

Ситуация, связанная с конфликтом на Ростовском шоссе, оказалась исчерпанной, сообщество жителей домов по этой улице вернулось к соседскому типу взаимоотношений. Его характеристики – закрытость, ориентация на микропространство придомовых территорий, – не предполагали иного варианта развития событий при отсутствии внешней подпитки в виде новых конфликтов. С сообществом, сложившимся в ходе конфликта вокруг «Народного парка», дело обстоит по-другому. Сама проблема, вызвавшая конфликт, имеет общественную природу, т.е. объективно важна не только для небольшой группы жителей, но и для микрорайона в целом. Фактором сплочения сообщества в данном случае выступает не off-line взаимодействие соседей по двору, а локальные сетевые интернет-структуры – родительские чаты, группы по интересам и др. Однако это сообщество сохраняет промежуточный характер – в нем присутствуют черты как соседского, так и гражданского взаимодействия. Дальнейшие сценарии развития данного сообщества связаны с вариантами урегулирования затяжного конфликта. Немаловажно, что объектом конфликта является общественное

пространство. Здесь можно солидаризироваться с мнением Е. Черновой, согласно которому их возникновение является результатом развития городского сообщества как субъекта принятия решений [Чернова, 2014]. Таким образом, достижение цели в конфликте покажет зрелость сообщества и в то же время создаст базу для его функционирования в режиме гражданских отношений.

Подводя итог исследования, отметим, что оно подтверждает тезис об активизирующей роли городских конфликтов по отношению к локальным сообществам. Но характер этой активизации, как и дальнейшая судьба сообщества, во многом зависят от факторов, непосредственно не связанных с конфликтом. Наиболее значимыми из них можно считать уровень гетерогенности сообщества, готовность к широкому сетевому взаимодействию, наличие ядра гражданских активистов.

Список литературы

- Алексеевский М. Городская антропология: От локальных «племен» к глобальным «потокам» // Горожанин: Что мы знаем о жителе большого города? – М.: Strelka Press, 2017. – С. 78–99.
- Антильев К.А., Лазукова Е.А., Разинский Г.В. Муниципальная власть и местные сообщества: Особенности взаимодействия (К постановке проблемы социологического исследования) // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. – Пермь, 2017. – № 2. – С. 118–129.
- Баринова А. Почему в наших городах нет местных сообществ? – 2014. – Режим доступа: <https://surfingbird.com/surf/pochemu-v-nashih-gorodah-net-mestnyh-soobshchestv-juAdF8856> (Дата посещения 24.11.2018.)
- Зверев В.С. Интересы и потребности городских локальных сообществ в мегаполисах (На примере этнических сообществ). – 2009. – 89 с. – Режим доступа: <http://euis.mgsu.ru/organizations/RealizDogovorov/realizatsiya-2009/2009-4-polnye/11.4.1.14-potr-lokalnih-soobshchestv-polnaya.pdf> (Дата посещения: 24.11.2018.)
- Козер Л. Функции социального конфликта. – М.: Идея-Пресс, 2000. – 205 с.
- Локальные общественные конфликты: Генезис, развитие и влияние на власть. – Режим доступа: http://pltf.ru/wp-content/uploads/2017/06/Платформа_Общественные-конфликты_16.06.pdf (Дата посещения 24.11.2018.)
- Павлов А.В. Локальные городские сообщества в социальных сетях: Между «соседской» и «гражданской» коммуникацией // Лабиринт: Журнал социально-гуманитарных исследований. – Иваново, 2016. – № 5. – С. 46–57.
- Разинский Г.В. Горожане и чиновники: Противостояние или сотрудничество // XXI Уральские социологические чтения. Социальное пространство и время ре-

- гиона: Проблемы устойчивого развития: Материалы: Международная научно-практическая конференция (Екатеринбург, 15–16 марта 2018 года). – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018. – С. 241–243.
- Трофименко Д.В. Городское сообщество: Разрешение институциональных конфликтов в полизначной среде: Дис. ... канд. соц. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – 160 с.
- Тыканова Е.В., Хохлова А.М. Траектории самоорганизации локальных сообществ в ситуациях оспаривания городского пространства // Социология власти. – М., 2014. – № 2. – С. 104–122.
- Харви Д. Право на город // Логос. – М., 2008. – № 3. – С. 80–94.
- Чернова Е. Почему общественные пространства в России – это имитация урбанистики. – 2014. – Режим доступа: <https://www.the-village.ru/village/city/direct-speech/170013-pochemu-obschestvennye-prostranstva-eto-ploho?fbclid=IwAR3WOsRW34gBcHRhsZiOfWgG2vC7-DSw8g8acaIKD37T-X2ARJr894GHI> (Дата посещения: 24.11.2018.)
- Buhr F. Using the City: Migrant Spatial Integration as Urban Practice // Journal of Ethnic and Migration Studies. – Brighton, 2018. – N 44(2). – P. 307–320.
- Issues of NIMBY conflict management from the perspective of stakeholders: A case study in Shanghai / L. Sun, E.H.K. Yung, E.H.W. Chan, D. Zhu // Habitat International. – L., 2016. – N 53. – P. 133–141.

ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОНЛАЙН-ПРАКТИКИ В ОЦЕНКАХ РОССИЙСКОЙ МОЛОДЕЖИ (2018) /

Е.В. Бродовская, А.Ю. Домбровская, Р.В. Пырма, А.А. Азаров*

Аннотация. В статье показаны основные результаты, положения и выводы Всероссийского исследования установок российской молодежи в сфере гражданской и политической онлайн-активности. Проанализировано отношение молодого поколения России к различным видам гражданского и политического сетевого участия, измерена оценка молодежью проблем, касающихся распространения

* **Бродовская Елена Викторовна**, доктор политических наук, профессор Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ, главный научный сотрудник Института перспективных исследований Московского педагогического государственного университета, e-mail: brodovskaya@inbox.ru; **Домбровская Анна Юрьевна**, доктор социологических наук, доцент кафедры социально-политических исследований и технологий Института истории и политики Московского педагогического государственного университета, e-mail: an-doc@yandex.ru; **Пырма Роман Васильевич**, кандидат политических наук, доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ, e-mail: pyrma@mail.ru; **Азаров Артур Александрович**, кандидат технических наук, начальник отдела информатизации и связи Администрации Центрального района Санкт-Петербурга, e-mail: artur-azarov@yandex.ru

Brodovskaya Elena, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia), e-mail: brodovskaya@inbox.ru; **Dombrovskaya Anna**, Moscow State Pedagogical University (Moscow, Russia), e-mail: an-doc@yandex.ru; **Pyrma Roman**, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia), e-mail: pyrma@mail.ru; **Azarov Artur**, Central District Administration of St. Petersburg (Saint Petersburg, Russia), e-mail: artur-azarov@yandex.ru

контента, дестабилизирующего социально-политическую ситуацию в обществе. Выявлены позитивные установки российской молодежи в отношении цифрового волонтерства / добровольчества, а также возможности реализации электорального поведения онлайн. Представлены эмпирические свидетельства скептического отношения российского молодого поколения к политической рекламе онлайн, развитию политических объединений онлайн и политическим ток-шоу онлайн. Установлена дифференциация установок молодежи РФ в отношении к онлайн-формам политического и гражданского участия в зависимости от типа стратегии профессиональной адаптации. Анализируются специфические характеристики сетевого политического и гражданского участия так называемых «идеалистов», «прагматиков» и «традиционистов». Показаны отличительные черты реализации политического и гражданского участия онлайн студентов в сравнении со школьниками и выпускниками.

Ключевые слова: молодежь; интернет-коммуникация; социальные медиа; гражданская и политическая онлайн-активность; онлайн-анкетирование.

Для цитирования: Гражданские и политические онлайн-практики в оценках российской молодежи (2018) / Е.В. Бродовская, А.Ю. Домбровская, Р.В. Пырма, А.А. Азаров // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 180–197. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.09

Civil and political online practices in the evaluations of Russian youth (2018) / Ye.V. Brodovskaya, A.Yu. Dombrovskaya, R.V. Pyrma, A.A. Azarov

Abstract. The main results and conclusions on attitudes of the Russian youth in the sphere of civil and political online activity collected with the all-Russian research are shown. The author analyzes the Russian young generation attitudes to various types of civil and political network participation, measures the assessment of youth problems related to the content destabilizing the socio-political situation in society distribution. Positive attitudes of the Russian youth regarding digital volunteering / volunteering, as well as the possibilities of implementing online electoral behavior are revealed. The paper presents empirical evidence of the skeptical attitude of the Russian young generation to online political advertising, the development of online political associations and online political talk shows. The differentiation of attitudes of young people of the Russian Federation in relation to online forms of political and civil participation, depending on the type of strategy of professional adaptation. The specific characteristics of network political and civil participation of so-called «idealists», «pragmatists» and «traditionalists» are analyzed. The distinctive features of the implementation of political and civil participation of online students in comparison with students and graduates are shown.

Keywords: youth; Internet communication; social media; civil and political online activity; online survey.

For citation: Civil and political online practices in the evaluations of Russian youth (2018) / Ye.V. Brodovskaya, A. Yu. Dombrovskaya, R.V. Pyrma, A.A. Azarov // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 180–197. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.09

В условиях повсеместного развития «Internet of all» одним из ключевых исследовательских вопросов является определение масштабов, характера и результативности влияния цифровых коммуникаций на гражданскую и политическую активность интернет-пользователей. Одна из кибероптимистических гипотез, принадлежащая аналитикам Google Э. Шмидту и Дж. Коэну [Коэн, 2013], была построена вокруг идеи, согласно которой именно поколение «Z», поколение, сформировавшееся в эпоху массового Интернета, будет обладать всеми преференциями цифровой эпохи, и, прежде всего, большим потенциалом политического влияния, чем их родители. Представленные в статье результаты прикладного всероссийского исследования, реализованного в 2018 г., представляют собой проверку данной гипотезы на массиве данных опроса российской молодежи.

Теоретический фундамент исследования образуют следующие теории и концепции социологической и смежных с ней наук: управления сознанием и стратегиями поведения посредством массовой коммуникации [McLuhan, 1977; Mack, 1991; Gerbner, 1989; Dower, 1986]; информационного общества [Beck, 2009; Тоффлер, 2010; The network society... 2006]; управления информационными технологиями [Nolan, 1991]; технокапитализма [Шиллер, 1980]); сетевого клуба [Коэн, Шмидт, 2013]; подталкивающего воздействия [Талер, Санстейн, 2017; Mobile Persuasion... 2008]; умной толпы [Рейнгольд, 2006]; управления информационными потоками в социально-медийной среде [Epstain, 2003].

Исследования по заявленной теме довольно разноплановы и включают несколько типов работ. В первую группу отнесем труды о политическом сознании и политическом поведении молодежи. Прежде всего, речь идет о публикациях М.К. Горшкова, Ф.Э. Шереги и Ю.А. Зубок [Горшков, Шереги, 2010; Зубок, 2010; 2003], в которых предпринята попытка определить систему ценностей, мотивов и установок, составляющих основу политического сознания молодежи. Исследователи уделяют внимание формированию массового сознания молодежи, восприятию социальных противоречий российского

общества и причинам низкой гражданской активности молодежи. Они исходят из необходимости управления жизненными стратегиями, формирования системы ценностей социальной группы молодежи в условиях общественной трансформации. К первой группе трудов также относятся работы К.Г. Устинкиной, Т.Т. Шайдуллина, Л.Н. Банниковой, Л.Н. Борониной, Ю.Р. Вишневского, В.Н. Стегния, Г.В. Морозовой и др. авторов, фокусирующихся на молодежи как субъекте политического процесса, их электоральной активности, специфике политической культуры, воздействии политических акторов на молодежную группу [Устинкина, 2014; Шайдуллин, 2010; Банникова, Боронина, Вишневский, 2013; Стегний, 2016; Морозова, 2015].

Вторую группу трудов по заявленной теме составляют публикации о сетевых формах политического участия и воздействии Интернета на формы гражданской активности пользователей. Несомненно, наиболее значимыми работами этого сегмента служат исследования М. Кастельса, подчеркивающего потенциал горизонтальных связей в процессе политической коммуникации в Сети [The network society... 2006].

На дуалистичность влияния вовлеченности в интернет-коммуникацию на политическую активность указывают в своем исследовании М. Ксенос и П. Мой [Xenos, 2007, с. 710]. Важными для исследования представляются также труды Б. Чековея и Э. Элданы о сетевом гражданском участии как о процессе, в котором люди предпринимают коллективные действия для решения проблем, представляющих общественный интерес [Checkoway, Aldana, 2013]. Интересны и работы Дж. Обара и его соавторов, а также А.С. Архиповой и ее коллег о способности социальных сетей расширять различные формы политической и организационной коммуникации [Obar, Zube, Lampe, 2011; Интернет в протесте... 2018].

Отечественные исследователи данной проблемы традиционно настроены более пессимистично, по сравнению с западными коллегами. Так, В.В. Петухов, Р.Э. Баращ, Н.Н. Седова и Р.В. Петухов утверждают, что социальные сети пока не выполняют роль триггера общественного и политического активизма [Гражданский активизм... 2014, с. 11]. В работах А. Ваньке, И. Ксенофонтовой и И. Тартаковской рассматриваются механизмы политической протестной мобилизации с помощью различных форм интернет-коммуникации и делается противопо-

ложный заключению предыдущих авторов вывод о том, что интернет-коммуникация является ключевым элементом современного политического протеста, во многом определяющим его временные рамки и организационные возможности [Ваньке, Ксенофонтова, Тартаковская, 2014; Ваховский, 2016].

Следующая группа авторов концентрируется на усилении роли новых медиа в гражданской и политической жизни молодежи. Согласно их исследованиям, сайты социальных сетей, веб-сайты и тексты все чаще служат как проводником политической информации, так и главной общественной ареной, где молодое поколение выражает и обменивается своими политическими идеями; собирает средства, мобилизует других, чтобы голосовать, протестует и работает над общественными вопросами. Эти труды рассматривают новые средства массовой информации как инструменты участия молодежи в политической жизни, концентрируя внимание на их интерактивности и способности увеличить роль политики в общественной жизни.

Среди таких ученых особое внимание молодежной гражданской сетевой активности уделяют К. Коен и Дж. Кан [Participatory politics... 2012]. Их работы значимы с точки зрения разработки технологий вовлечения молодого поколения в конвенциональные формы онлайн гражданской активности.

В соавторстве с Э. Миддо и Д. Алленом Дж. Кан также отмечает, что цифровые коммуникации, в первую очередь, вносят фундаментальные изменения в политические ожидания и практики, происходит «мобилизация через сверстников» [Kahne, Middaugh, Allen, 2019].

Близкие идеи выражает Э. Соеп, с точки зрения которой, молодые люди находятся в ситуации активного экспериментирования с гражданскими практиками в цифровой среде [Soep, 2014].

Помимо этого, можно выделить следующие группы современных прикладных исследовательских проектов, релевантных проблемному полю настоящего исследования:

- исследования, сфокусированные на цифровых коммуникациях;
- исследования, сфокусированные на особенностях «поколения Z».

Первая группа прикладных исследований представлена следующими проектами:

- «Цифровые медиа и общество: последствия в гиперкоммуникационной эпохе»¹;
 - «Влияние цифрового контента: возможности и риски создания и обмена информацией в Интернете» (ВЭФ, 2017)²;
 - «Восьмая волна»³ и др.
- Во вторую группу исследований входят такие, как:
- «Молодежь России: Социологический портрет» [Горшков, Шереги, 2010, с. 219–365];
 - «Чем живет новое поколение: Статистика о российской молодежи»⁴;
 - «30 фактов о современной молодежи»⁵ и др.

Методика исследования

Аккумулирование данных осуществлялось в процессе Всероссийского массового опроса в формате онлайн-анкетирования. Опрошено 1500 респондентов, выборочная совокупность представлена по полу, возрасту, гендерному и территориальному типам принадлежности. Ошибка выборки – 3%. Анализ базы данных опроса осуществлен с применением пакета программ SPSS Statistics 24.0 методами осевого, корреляционного и кластерного анализа (методом K-means).

¹ Digital media and society: Implications in a Hyperconnected Era // World Economic Forum. – 2016. – January. – Mode of access: http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_DigitalMediaAndSociety_Report2016.pdf (Accessed: 24.02.2019.)

² The impact of digital content: Opportunities and risks of creating and sharing information online / Global Agenda Council on Social Media // World Economic Forum. – 2016. – January. – Mode of access: http://www3.weforum.org/docs/GAC16/Social_Media_Impact_Digital.pdf (Accessed: 24.02.2019.)

³ The Language of Content... – Mode of access: http://wave.umww.com/assets/pdf/wave_8-the-language-of-content.pdf (Accessed: 24.02.2019.)

⁴ Новое поколение интернет-пользователей: Исследование привычек и поведения российской молодежи онлайн // Think with google – 2016. – Сентябрь. – Режим доступа: www.thinkwithgoogle.com/intl/ru-ru/insights-trends/user-insights/novoe-pokolenie-internet-polzovatelei-issledovanie-privychek-i-povedeniia-rossiiskoi-molodezhi-onlain/ (Дата посещения: 24.02.2019.)

⁵ 30 фактов о современной молодежи. – Режим доступа: www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/youth_presentation.pdf (Дата посещения: 24.02.2019.)

В числе исследуемых признаков отдельный блок отражал установки респондентов в сфере онлайн-активности по выражению своих гражданских и политических позиций:

- отношение молодежи к развитию онлайн-сетевых политических партий и движений;
- мнение молодого поколения о развитии онлайн-сетевых форм добровольческих / волонтерских организаций;
- отношение представителей молодежи к развитию онлайн-сетевых форм протестных движений;
- мнение молодежи о политических ток-шоу / батлах / квестах / играх онлайн;
- отношение представителей молодого поколения к политической рекламе в период избирательных / политических кампаний;
- мнение молодежи о возможности голосования посредством интернет- и мобильных технологий;
- оценка молодым поколением степени серьезности проблемы онлайн-пропаганды национализма и другого контента, нарушающего закон;
- отношение молодежи к контролю со стороны государства над интернет-контентом.

Результаты исследования

Доминирующее значение параметра, указывающего на отношение российской молодежи к развитию онлайн-сетевых практик политических партий и движений, свидетельствует о нейтральной оценке опрошенных к данной форме политической активности в цифровой среде (см. рис. 1.).

Согласно данным рис. 1, почти каждые два из трех респондентов равнодушны и безразличны к развитию политических объединений онлайн, лишь пятая часть молодежи оценивают такую возможность политической активности позитивно. Вместе с тем чуть реже, чем каждый пятый опрошенный заявляет о негативном отношении к онлайн-политическим организациям (партиям и движениям). Наиболее позитивную оценку российская молодежь дала такой форме онлайн-активности, как развитие онлайн-сетевых форм добровольческих / волонтерских организаций: около двух

третей респондентов положительно относятся к данному типу сетевой активности.

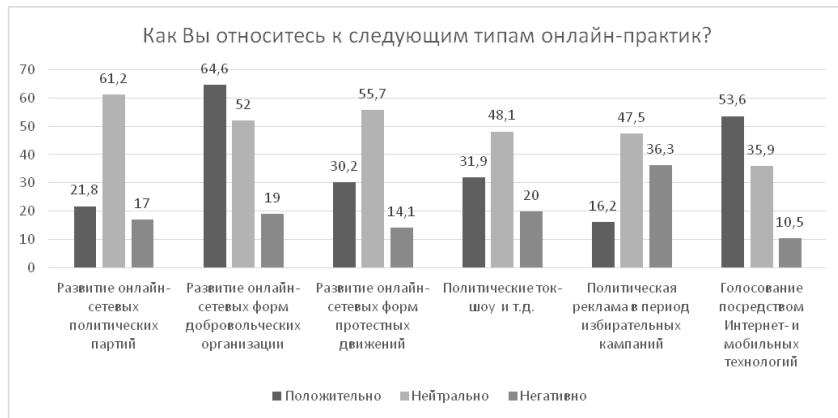


Рис. 1
Отношение респондентов к различным типам гражданской и политической активности

Важен тот факт, что по отношению к протестным формам онлайн-активности опрошенная молодежь довольно равнодушна. Так, лишь менее трети респондентов позитивно оценили возможности сетевой протестной деятельности и доминирующая часть – абсолютно нейтральны по отношению к данной форме активности. Эти цифры свидетельствуют в целом о невысокой готовности российской молодежи к участию в мобилизации протестной активности онлайн.

Похожее распределение значений характерно для такого параметра, как «Отношение к политическим ток-шоу / баттлам / квестам / играм онлайн». Такая форма политической активности привлекает примерно лишь треть молодежи, абсолютное большинство респондентов относятся к ней нейтрально либо негативно. Таким образом, российское молодое поколение достаточно индифферентно по отношению к возможностям выражения своих политических позиций, взглядов онлайн.

Наиболее негативные оценки молодежь дала такой онлайн-активности, как политическая реклама: более четырех пятых рес-

пондентов совокупно относятся к политической рекламе нейтрально или негативно. Это говорит о слабом доверии молодежи к данному типу рекламы и низком интересе к контенту данной рекламы.

Вместе с тем такая онлайн-активность, как голосование посредством интернет- и мобильных технологий получила высокие оценки в анализируемом рейтинге респондентов. Более половины опрошенной молодежи позитивно относятся к тем возможностям, которые предоставляет дистанционное голосование. Это отчасти свидетельствует о заинтересованности молодых россиян в развитии цифровых технологий, позволяющих облегчить реализацию электоральных практик.

Анализируя данные исследования, касающиеся взаимосвязи образовательного статуса молодежи (абитуриент, студент или выпускник) и оценок различных сетевых практик ее представителями, отметим, что эта корреляция не столь очевидна, вместе с тем обращает на себя внимание наиболее низкий процент, отражающий долю студентов, негативно оценивающих развитие онлайн-сетевых политических объединений (14,2%). В совокупности с несколько более выраженным процентом студентов, положительно относящихся к рассматриваемой форме политической активности, следует говорить о том, что в период обучения в высших учебных заведениях российская молодежь наиболее лояльно и оптимистично оценивает возможности цифровых технологий в развитии деятельности политических партий и объединений. Это может объясняться тем, что, вероятно, именно в период обучения в вузе в рамках социально-гуманитарного блока дисциплин формируются представления о возможностях реализации различных стратегий и форматов гражданской и политической активности, использовании цифровых технологий в выражении своих гражданских и политических позиций. Однако в тех случаях, когда политическая и гражданская активность онлайн не имела стабильного и осознанного экспериментального воплощения в студенческий период, после окончания вуза и вовсе не проявлялась.

На рис. 2 показано то, насколько взаимосвязан образовательный статус опрошенной молодежи с показателем степени осознания молодежью проблемы онлайн-пропаганды национализма и другого незаконного контента.

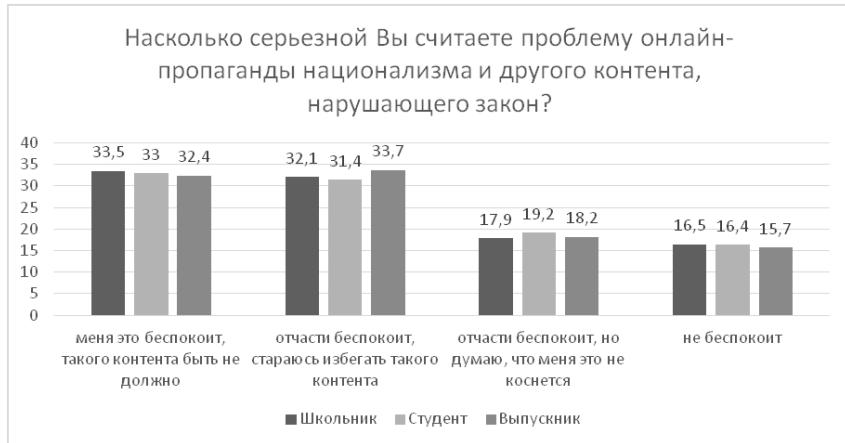


Рис. 2

Мнение респондентов о проблеме распространения незаконного сетевого контента, в %

Обобщая данные рис. 2, отметим, что вопрос о серьезности проблемы онлайн-пропаганды национализма и другого контента, нарушающего закон, иллюстрирует преимущественно низкий уровень озабоченности молодежи вне зависимости от образовательного статуса: лишь треть молодежи (примерно равные доли школьников, студентов и выпускников) категорична в отношении данного контента, остальные респонденты всех типов образовательного статуса выражают пассивную позицию, заключающуюся в игнорировании незаконного контента или вовсе указании на искусственность данного противоречия.

Данные, представленные на рис. 3, свидетельствуют о предпочтении молодежью такой ценности, как абсолютная свобода в сетевой среде, даже в ущерб угрозе распространения незаконного контента, формирующего деструктивные социальные установки и способствующего дестабилизации общества.

Таким образом, в соответствии с данными рис. 3, российская молодежь демонстрирует неготовность жертвовать ценностью абсолютной свободы и отсутствия цензуры в Интернете ради безопасности и возможности контроля сетевого контента, нарушающего закон.



Рис. 3.
**Отношение респондентов к контролю
 со стороны государства над интернет-контентом**

Подчеркнем специфику отношения молодежи к развитию онлайн-сетевых политических организаций в зависимости от профессиональной стратегии, которую реализуют опрошенные. Сегментация респондентов по типу профессиональной стратегии была осуществлена с применением кластерного анализа (методом К-средних программного обеспечения SPSS Statistics 24.0). В результате получены данные о трех видах опрошенных, реализующих различные профессиональные стратегии: «идеалисты» (ориентированы на профессиональное становление, вместе с тем не готовы к активному и прагматичному простраиванию карьерной траектории), «прагматики» (нацелены на активную профессионализацию, учитывают инструментальные характеристики выбранной профессии, готовы к рациональному моделированию карьерного трека), «традиционисты» (обладают низким потенциалом профессиональной адаптации, не уверены в своем профессиональном выборе, пассивны в процессе освоения профессиональных компетенций). Согласно данным исследования, «идеалисты» чаще, чем представители других профессиональных стратегий положительно оценивают возможности ана-

лизируемой онлайн-активности (29,0%). И напротив, среди «традиционистов» больше всего скептиков данной формы политической активности (86,8%). Эти цифры объясняются спецификой социальных установок и позиций представителей различных профессиональных стратегий: «идеалисты» открыты к новым формам социальной, профессиональной, гражданской и политической активности, прежде всего, осуществляющейся с применением цифровых технологий. «Традиционисты», напротив, довольно равнодушны к различным возможностям цифрового пространства.

Такая же взаимосвязь прослеживается и в отношении других форм гражданской и политической активности: «идеалисты» и чуть реже «прагматики» выражают наиболее позитивные взгляды в отношении онлайн-сетевых форм добровольческих / волонтерских организаций; онлайн-сетевых форм протестных движений; политических ток-шоу / батлов / квестов / игр онлайн; политической рекламы в период избирательных / политических кампаний; возможностей голосования посредством интернет- и мобильных технологий.

Важный ракурс исследования касался корреляционной взаимосвязи между оценкой гражданских и политических онлайн-практик и цифровыми компетенциями, которые во многом определяют стратегии гражданской активности современного молодого поколения. Для наиболее показательного представления этих взаимосвязей результаты корреляционного анализа приведены в виде рисунка, отражающего расположение всех цифровых компетенций и переменных гражданской адаптации друг по отношению к другу – см. рис. 4.

Согласно данным рис. 4, наиболее значительные показатели имеют коэффициенты корреляции такого параметра, как «готовность бережно и уважительно относиться к традициям страны и ее народа» и двух цифровых компетенций: «получение знаний посредством цифровых технологий» и «использование цифровых технологий для создания новых идей, возможностей и ресурсов для общества». На наш взгляд, интерпретировать эти данные следует с позиций взаимосвязи позитивной национально-государственной идентичности молодежи и рассмотрения ее представителями цифровых технологий как инструментов повышения общественного блага. Дистанцированность в анализируемой корреляционной модели так называемых «аутсайдеров» – «установки на доверие со-

гражданам» и «ориентации на ненарушение законов страны» могут объясняться остротой проблемы интернет-рисков в сетевой среде (в том числе фишинг, буллинг, распространение деструктивных онлайн-групп и т.д.), которые не способствуют развитию у молодежи готовности безусловно доверять согражданам и верить в ценность ненарушения законов.



Рис. 4.

Корреляционная взаимосвязь между параметрами гражданской адаптации российской молодежи и цифровыми компетенциями ее представителей

Резюмируя проанализированные результаты, отметим наиболее значимые характеристики референтности политического и гражданского участия онлайн молодежи России:

– наиболее позитивные установки российской молодежи в отношении гражданской и политической онлайн-активности касаются таких ее форм, как цифровое волонтерство / добровольчество, а также возможность реализации электорального поведения онлайн;

– скептицизм российского молодого поколения связан, прежде всего, с такими форматами политической онлайн-активности, как политическая реклама онлайн, развитие политических объединений онлайн и политические ток-шоу онлайн;

– наиболее позитивно к различным форматам политического и гражданского участия относятся «идеалисты» и чуть реже – «прагматики», открытые к любым цифровым форматам социальной активности, напротив, для «традиционистов» характерно игнорирование возможностей онлайн-сетевых форм гражданской и политической активности;

– наибольшую готовность к реализации политического и гражданского участия онлайн демонстрируют студенты (в сравнении со школьниками и выпускниками), находящиеся в педагогическом пространстве вузов, ориентирующих обучающихся на активное выражение своей гражданской и политической позиций;

– российская молодежь в целом недооценивает серьезность проблемы распространения незаконного контента и не готова осознать приоритет социальной стабильности и общественной безопасности перед ценностью абсолютной свободы в сетевой среде.

Ценности и установки современной молодежи формируются в преломленной социальной среде. Социализация молодого поколения происходит под возрастающим влиянием цифровых коммуникаций, которые интегрировали прежние информационные каналы. Основным источником получения информации для молодежной аудитории стали социальные медиа, а телевидение и радио заняли место второстепенных источников [The modern news consumer... 2016]. Данное исследование подтверждает выводы научных изысканий о том, что современная молодежь не устранилась от политики, она испытывает интерес к другому типу и стилю политики и гражданского участия [Henn, Weinstein, Wring, 2002]. Представители современного молодого поколения являются «новаторами политики», создавая новые формы участия, прежде всего в социальных медиа [Coleman, 2007]. Молодежь проявляет слабый интерес к политическим организациям и «институциализированным формам участия», предпочитая социальные форматы онлайн-активности. Интернет для нее стал основной неформальной площадкой, позволяющей выражать политические мнения и координировать политические действия [Bennett, 2008]. Социальные медиа создают широкие возможности для манипуляции общественным мнением, инициирования и модерации протестных настроений. Опробованные технологии перевода протеста, организованного посредством цифровых сервисов общения и обмена информацией, на пространство улиц и площадей создают опасность дестабилизации

политической ситуации. Переключение каналов коммуникации, возрастные особенности психологического развития, формируемые завышенные ожидания, социально-экономическая ситуация создают условия для быстрой смены лояльных настроений молодежи на радикальные действия [Пырма, 2017].

Перспективы исследования

Развитием представленного в данной статье исследования может стать выявление маркеров поведения пользователей, которые позволяют отнести их к тем или иным группам, выделенным в данной статье. Под маркерами, в том числе, понимаются стратегии поведения пользователей, частота их присутствия в Сети, количество лайков и репостов в различных сообществах, контент, содержащийся на странице пользователя. Кроме того, выявление таких маркеров в достаточном количестве также позволит восстановить психологические особенности пользователей, на чьих страницах данные маркеры были обнаружены. Тем самым могут быть разработаны стратегии противодействия / поддержки тех или иных действий пользователей в социальных сетях. Как показывают исследования, проведенные коллективом ранее, некоторые типы онлайн-протеста могут выйти в офлайн-среду. Тем самым задача выявления таких типов протеста также тесно связана с задачей формирования перечня маркеров поведения пользователей, а также с восстановлением психологического профиля пользователей социальных сетей.

Список литературы

- Банникова Л.Н., Боронина Л.Н., Вишневский Ю.Р. Новые явления в ценностных ориентациях студенчества // Социологические исследования. – М., 2013. – № 2. – С. 58–67.
- Ваньке А., Ксенофонтова И., Тартачковская И. Интернет-коммуникации как средство и условие политической мобилизации в России (На примере движения «За честные выборы») // INTER. – М., 2014. – № 7. – С. 44–74.
- Ваховский А.М. Интернет-пространство: Эволюция форм политического участия // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – Тула, 2016. – № 4. – С. 13–21.

- Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Молодежь России: Социологический портрет. – М.: ЦСПиМ, 2010. – 592 с.
- Горшков М.К., Шереги Ф.Э. Ценностные ориентации, нравственные установки и гражданская активность молодежи // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – М., 2010. – № 1(95). – С. 5–35.
- Гражданский активизм в России: Мотивация, ценности и формы участия / В.В. Петухов, Р.Э. Бараш, Н.Н. Седова, Р.В. Петухов // Власть. – М., 2014. – № 9. – С. 11–19.
- Зубок Ю.А. Риск в социальном развитии молодежи // Социально-гуманитарные знания. – М., 2003. – № 1. – С. 147–163.
- Зубок Ю.А., Сорокин О.В. Формирование политического сознания российской молодежи и обусловливающие его противоречия // Социология власти. – М., 2010. – № 4. – С. 6–15.
- Интернет в протесте и протест в Интернете / А.С. Архипова, Д.А. Радченко, А.С. Титков, И.В. Козлова, Е.Ф. Югай, С.В. Белянин, М.В. Гаврилова // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – М., 2018. – № 1. – С. 12–35.
- Карпенко О.М., Ламанов И.А. Молодежь в современном политическом процессе в России. – М.: Соврем. гуман. ун-т, 2006. – 555 с.
- Коэн Дж., Шмидт Э. Новый цифровой мир. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. – 368 с.
- Малькевич А.А. Повышение электоральной активности молодежи современной России: Проблемы и пути решения // Альманах современной науки и образования. – Тамбов: Грамота, 2007. – № 7 (7), ч. 2. – С. 108–112.
- Морозова Г.В. Студенческая молодежь: Динамика политических интересов (Региональный аспект) // Вестник Волгоградского государственного ун-та. Сер. 4, История. – Волгоград, 2015. – № 6(36). – С. 127–124.
- Пырма Р.В. Восстание поколения Z: Новые политические радикалы // Вестник Финансового университета. Гуманитарные науки – М., 2017. – № 2. – С. 43–57.
- Рейнгольд Г. Умная толпа: Новая социальная революция / Пер. с англ. А. Гарькавого. – М.: Изд.-торговый дом ГРАНД: Фаир пресс, 2006. – 416 с.
- Стегний В.Н. Политические ориентации студенческой молодежи: Типы, факторы, особенности // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. – Пермь, 2016. – № 2. – С. 8–17.
- Талер Р., Санстейн К. Nudge: Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017. – 240 с.
- Тоффлер Э. Третья волна. – М.: АСТ, 2010. – 784 с.
- Устинкина К.Г. Электоральное поведение российской молодежи // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – М., 2014. – № 1 (7). – С. 139–145.
- Хованов Н.В. Общая модель измерения ценности экономических благ // Применение математики в экономике / Под ред. Воронцовского А.В. – СПб.: «ИПК “КОСТА”, 2009. – Вып. 18. – С. 108–134.

- Шайдуллин Т.Т.* Состояние и тенденции развития политической культуры студенческой молодежи в современном обществе (социально-философский анализ). Дис. ... канд. филос. наук. – Уфа, 2010. – 152 с.
- Шиллер Г.* Манипуляторы сознанием. – М.: Мысль, 1980. – 325 с.
- Beck U.* World at Risk. – Cambridge: Polity Press, 2009. – 269 p.
- Bennett W.L.* Changing citizenship in the Digital Age // Civic life online: Learning how digital media can engage youth. – Cambridge, MA: The MIT Press, 2008. – P. 1–24.
- Checkoway B., Aldana A.* Four forms of youth civic engagement for diverse democracy // Children and youth services review. – L., 2013. – Vol. 35(11). – P. 1894–1899.
- Participatory politics: New media and youth political action / C.J. Cohen, J.B. Kahne, Bowyer, E. Middaugh, J. Rogowski. – 2012. – June. – Mode of access: https://ypp.dmlcentral.net/sites/default/files/publications/Participatory_Politics_New_Media_and_Youth_Political_Action.2012.pdf (Accessed: 24.02.2019.)
- Coleman S.* Digital voices and analogue citizenship: Bridging the gap between young people and the democratic process // Public policy research. – N.Y., 2007. – Vol. 13 (4). – P. 257–261.
- Dower J.W.* War without mercy: Race and power in the Pacific War. – N.Y.: Pantheon Books, 1986. – 399 p.
- Epstain R.* An Island for itself: Economic development and social change in late medieval Sicily. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2003. – 476 p.
- Gerbner G.* The image of Russians in American media and the «New Epoch» // Beyond the Cold War: Soviet and American media images / E.E. Dennis, G. Gerbner, Y.N. Zassoursky (eds.). – Newbury Park: Sage Publications, 1989. – P. 31–36.
- Henn M., Weinstein M., Wring D.* A generation apart? Youth and political participation in Britain // British Journal of Politics and International Relations. – 2002. – Vol. 4, N 2. – P. 167–192.
- Kahne J., Middaugh E., Allen D.* Youth, new media, and the Rise of participatory politics. – 2019. – Mode of access: https://ypp.dmlcentral.net/sites/default/files/publications/YPP_WorkinPapers_Paper01_8.24.17.pdf (Accessed: 24.12.2018.)
- Mack J.* The world is a dangerous place: Images of the enemy on children's television // The Psychology of War and Peace. – N.Y., 1991. – P. 131–153.
- McLuhan M., Hutchon K., McLuhan E.* City as classroom: Understanding language and media. – Agincourt, ON: Book Society of Canada, 1977. – 196 p.
- Mobile Persuasion: 20 perspectives of the future of behavior change / B.J. Fogg, D. Eckles (eds.). – 2008. – 166 p.
- Nolan R.L.* The Strategic potential of information technology // Financial Executive. – Cambridge, 1991. – Vol. 7, N 4. – P. 25–27.
- Obar J.A., Zube P., Lampe C.* Advocacy 2.0: An analysis of how advocacy groups in the United States perceive and use social media as tools for facilitating civic engagement and collective action. – 25 p. – Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=1956352> (Accessed: 24.12.2018.)
- Soep E.* Participatory politics: Next-generation tactics to remake public spheres 20. – 2014. – Mode of access: https://ypp.dmlcentral.net/sites/default/files/publications/Participatory_Politics_Next_Generation.pdf (Accessed: 24.12.2018.)

- The modern news consumer / A. Mitchell, J. Gottfried, M. Barthel, E. Shearer; Pew Research Center. – 2016. – July. – Mode of access: www.journalism.org/2016/07/07/the-modern-news-consumer/ (Accessed: 24.12.2018.)
- The network society: From knowledge to policy / Ed. by M. Castels. – Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2006. – 435 p.
- Xenos M., Moy P. Direct and differential effects of the Internet on political and civic engagement // Journal of communication. – N.Y., 2007. – Vol. 57(4). – P. 704–718.

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

Е.М. КОРНЕЕВА*

ВОСПРОИЗВОДСТВО ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ПАТТЕРНОВ ГОЛОСОВАНИЯ НА СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Аннотация. В статье изучается стабильность электоральной поддержки политических партий и кандидатов в мэры на субнациональных выборах в Москве. На основе сравнительного анализа федеральных, региональных и муниципальных кампаний, которые объединены в электоральные циклы, анализируется динамика явки избирателей на разных уровнях и типах выборов, а также стабильность воспроизведения электоральных паттернов голосования. В центре внимания находятся различия в структуре электоральных предпочтений избирателей на разных территориальных уровнях выборов. В исследовании изучены выборы, которые прошли с 2003 по 2018 г. в Москве. Проведенное исследование позволяет утверждать, что падение явки избирателей на выборах субнационального уровня происходит за счет снижения электоральной поддержки «Единой России». Исследование также показывает, что оппозиционная мобилизация может быть эффективна на субнациональном уровне в основном за счет электората КПРФ и партии «Яблоко». Проведенный анализ продемонстрировал, что мэрские кампании отличаются либо широкой провластной мобилизацией при отсутствии сильных конкурентов действующей власти, либо консолидацией электората системной и несистемной оппозиции вокруг активного оппозиционного лидера. Причем при наличии консолидирующей фигуры на выборах мэра или интенсивной пар-

* **Корнеева Елизавета Михайловна**, аспирант, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) (Москва, Россия), e-mail: korneeva-liza1@yandex.ru

Korneeva Elizaveta, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: korneeva-liza1@yandex.ru

тийной кампании электоральный авторитаризм не в состоянии сдерживать протестную мобилизацию.

Ключевые слова: электоральное поведение; электоральная мобилизация; муниципальные выборы; абсентеизм; оппозиция; электоральный авторитаризм.

Для цитирования: Корнеева Е.М. Воспроизведение электоральных паттернов голосования на субнациональных выборах // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 198–218. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.10

E.M. Korneeva
Reproduction of electoral voting patterns
in the subnational elections

Abstract. The article examines the stability of electoral support of political parties and candidates on subnational elections in Moscow. This study investigates the dynamic of voter turnout on different levels and types of elections, as well as the stability of the reproduction of electoral voting patterns based on a comparative analysis of federal, regional and municipal campaigns. The research covers the elections which took place between 2003–2018 in Moscow. The results of research suggest that the drop of voter turnout on subnational level of elections occurs due to a decrease of electoral support of «United Russia». The study also shows that opposition mobilization could be effective on the subnational level. Basically, the analysis showed that campaigns of mayoral election can be described by widespread pro-government mobilization in the absence of strong competitors to incumbent, or by consolidating the electorate of systemic and non-systemic opposition around an active opposition leader. Consequently, electoral authoritarianism is not able to restrain the protest mobilization in the existence of consolidation leader on the mayoral elections.

Keywords: electoral behavior; municipal elections; absenteeism; incumbent; opposition; electoral authoritarianism.

For citation: Korneeva E.M. Reproduction of electoral voting patterns in the subnational elections // Political science (RU). – М., 2019. – N 2. – P. 198–218. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.10

Традиционно уровень явки избирателей является важным параметром электоральной статистики, на который опираются многие исследователи. Исследования показывают, что явка избирателей находится в зависимости от территориального уровня выборов и типа избирательной системы. Федеральные кампании отличаются повышенной явкой избирателей по сравнению с выборами регионального и муниципального уровня. Более высокая доля абсентеистов на субнациональных выборах влияет на уровень электоральной поддержки различных политических сил. Таким образом, проблемой данного исследования являются изменения в

структуре электоральных предпочтений на одних и тех же территориях на выборах разного уровня и типа. В связи с этим целью данного исследования является анализ изменчивости электоральных паттернов голосования на субнациональных выборах в условиях снижения явки избирателей. Новизна исследования состоит в изучении устойчивости партийной поддержки на выборах в г. Москве, где проходили федеральные, региональные и муниципальные выборы.

Важной особенностью электорального поведения является зависимость явки избирателей от уровня выборов (федерального, регионального или муниципального). Р. Алексеев и А. Абрамов отмечают, что абсентеизм на выборах президента России является эталонным показателем уровня явки, потому что на выборах президента, как правило, явка избирателей выше, чем на всех остальных выборах [Алексеев, Абрамов, 2016, с. 1–18].

А. Ахременко в своем исследовании отмечает, что явка избирателей является устойчивой характеристикой электоральной культуры российских регионов и поэтому имеет тенденцию к воспроизведству в каждом электоральном цикле [Ахременко, 2005, с. 95–113]. В данном случае явка избирателей повторяет модель предпочтений в голосовании за политические силы. Сторонники социально-психологического подхода к электоральному поведению подчеркивают преемственность политических предпочтений родителей и детей, приводящих к формированию устойчивых территориальных паттернов голосования [Мелешкина, 2001, с. 190–215], что может выражаться в географической стабильности голосования на выборах в районах Москвы.

Ю. Шевченко видит причину специфики мотивации избирателей и электоральной динамики в различиях властных полномочий кандидатов и органов власти [Шевченко, 2000, с. 111–129]. К. Рейф и Г. Шмитт при изучении различных уровней выборов пришли к выводу, что электоральное поведение на первостепенных и второстепенных выборах отличается по нескольким показателям [Reif, Schmitt, 1980, р. 3–44]. Одним из показателей является пониженная явка избирателей на второстепенных выборах, а также высокая поддержка оппозиционных партий и кандидатов на выборах более низких уровней власти. В связи с этим увеличение электоральной поддержки оппозиции на второстепенных выборах связано с попыткой избирателей оказать давление на власть, не влияя

кардинально на их позиции, в то время как на выборах федерального уровня, в частности на президентских, избиратели, наоборот, склонны делать стратегический выбор, голосуя за наиболее сильного кандидата и действуя рационально [Туровский, 2018, с. 23–50].

Москва с точки зрения ее электоральной культуры является примером пониженной, но не всегда самой низкой в стране электоральной активности, что делает ее интересной для данного исследования. Также важно, что для Москвы характерны абсентеистская электоральная культура и повышенная степень оппозиционности на фоне остальных регионов России [Туровский, 2005, с. 161–202]. Таким образом, на примере районов Москвы можно наблюдать, с одной стороны, снижение явки избирателей на субнациональных выборах, а с другой – повышенную мобилизацию избирателей вокруг оппозиционных партий и кандидатов. В связи с этим нас интересует вопрос, сторонники каких партий менее чувствительны к территориальному уровню выборов.

Эффективность мобилизации провластных и оппозиционных групп электората рассматривается в условиях развития в России электорального авторитаризма. Электоральный авторитаризм использует различные виды манипуляций для обеспечения побед провластных кандидатов. Западные исследователи отмечают, что такие выборы необходимы для установления *status quo* «партии власти», где электоральный процесс служит источником как ее внутренней, так и международной легитимации [Schedler, 2006, р. 267].

Термин «электоральный авторитаризм», который возник в 1990-е годы, претерпел несколько этапов трансформации. Институциональные изменения, которые выразились в упразднении, а потом в возвращении прямых выборов глав субъектов, ужесточении, а потом в смягчении правил регистрации политических партий, говорят о разнонаправленной динамике электорального авторитаризма в ответ на появляющиеся вызовы. В России электоральный авторитаризм призван благоприятствовать как провластной мобилизации, так и обеспечению победы инкубентов. Однако исследователи отмечают, что по сравнению с федеральными выборами на субнациональном уровне может складываться более сложная картина [Панов, 2009, с. 44–56], а именно: правящие группы не всегда могут справиться с неподконтрольными политическими силами, что может осложниться нерешенными внутриэлитными противоречиями.

Несмотря на существование базовых эlectorальных паттернов, использование практик эlectorального авторитаризма может оказывать воздействие как на явку избирателей, так и на поддержку политических партий и их кандидатов. В связи с этим в данном исследовании речь пойдет о стабильности эlectorальной поддержки политических партий и их мобилизационных способностях на разных уровнях и типах выборов в условиях волатильности явки избирателей. В частности, мы полагаем, что эlectorальный авторитаризм в Москве более успешен на выборах федерального уровня, чем субнационального, где при определенных обстоятельствах оппозиция может добиваться локальных успехов. Данное предположение обосновано, прежде всего, сложившейся абсентеистской культурой эlectorального поведения, а также существованием устойчивых территориальных паттернов оппозиционного голосования в ряде районов Москвы.

Исследование основано на изучении федеральных, региональных и муниципальных выборов в районах Москвы, которые прошли с 2003 по 2018 г. При этом из исследования для чистоты эксперимента были исключены региональные и муниципальные кампании, которые проходили совместно с федеральными выборами в единый день голосования. Таким образом, выборку исследования составили выборы в Госдуму в 2003, 2007, 2011 и 2016 гг., выборы городской думы, которые прошли в Москве в 2005, 2009 и 2014 гг., выборы мэра Москвы в 2013 и 2018 гг. и муниципальные выборы 2017 г. Обозначенным критериям отвечают выборы, проводившиеся в обозначенный период в 121–126 районах. При этом выборы регионального и местного уровней в 2014 и 2017 гг., а также выборы мэра прошли по мажоритарной избирательной системе, в то время как во всех остальных кампаниях присутствовали партийные списки. Используемый подход позволяет выявить особенности эlectorальных культур московских районов в виде сочетания определенного уровня явки и поддержки тех или иных партий и кандидатов, а также динамики того и другого на выборах в Московскую городскую думу (МГД) и органы местного самоуправления (МСУ).

Основным методом исследования является корреляционный анализ. В данном случае корреляционный анализ позволяет выявить эlectorальные группы, за счет которых происходит спад явки избирателей на более низких уровнях выборов (региональном

и муниципальном) по сравнению с федеральным. Под эlectorальными группами понимается эlectorальная поддержка политических партий на выборах. Корреляционный анализ позволяет выявить значимые связи между эlectorальными индикаторами, которыми в данном исследовании выступают: явка избирателей, результаты голосования за политические партии, результаты голосования за кандидатов в мэры Москвы, различия явки избирателей (между федеральными и региональными / муниципальными выборами), различия между результатами партии на федеральных и региональных выборах, а также различия между результатами кандидатов в мэры и их партиями на выборах в Госдуму. Для обеспечения сравнимости выборов разных лет показатели рассматривались от общего числа избирателей. Все расчеты производились на основе официальной базы данных ЦИК. Таким образом, в данном исследовании были проанализированы следующие пары выборов в Госдуму и МГД / МСУ – 2003–2005 гг., 2007–2009 гг., 2011–2014 гг., 2016–2017 гг., что позволило изучить явку избирателей и стабильность партийного эlectorата в динамике. Также изучены два избирательных цикла, куда были включены кампании по выборам мэров – 2011–2013 гг. и 2016–2018 гг.

На первом этапе исследования был проведен анализ различий явки избирателей и партийной поддержки в районах Москвы между федеральными и региональными кампаниями, а также анализ динамики поддержки кандидатов на выборах мэра и их различий с парламентскими выборами. Территориальный анализ выборов в районном разрезе позволяет выявить систематический характер связи между снижением явки и снижением поддержки определенной партии.

Далее исследование проводилось по методике, разработанной Р. Туровским [Туровский, 2018, с. 23–50], согласно которой вычислялся коэффициент корреляции между разницей явки избирателей и разницей голосования за партии в районном разрезе в рамках одного эlectorального цикла, т.е. на федеральных и региональных выборах, которые проходили вслед за общенациональной кампанией. Особенностью методики является то, что коэффициент корреляции рассчитывался на основе одновременного спада двух показателей. Таким образом, значимая положительная корреляция между спадом обоих показателей подтверждала тезис о слабой эlectorальной мобилизации данного эlectorата.

Для выявления стабильности партийного избирателя на мэрских выборах были посчитаны персональные корреляции для кандидатов на выборах мэра между двумя избирательными циклами, а также корреляции между результатом кандидатов в мэры и результатом их партий на выборах в Госдуму. Значимые положительные корреляции позволяют говорить о воспроизведении партийной поддержки и стабильности ядерного избирателя.

Говоря о различиях в явке избирателей между федеральными и субнациональными кампаниями, прежде всего стоит обратить внимание на ее динамику на парламентских выборах. Анализ динамики явки избирателей на парламентских выборах в Москве демонстрирует различия в трендах, которые наблюдаются на федеральном и региональном уровнях. Таким образом, если в 2003 и 2007 гг. на парламентских выборах явка избирателей находилась примерно на одном уровне, с небольшим снижением к 2007 г., и составляла 57,83% и 55,09% соответственно, то в 2011 г. произошел ее скачок до 61,3% и резкое снижение в 2016 г. до уровня, более типичного для региональных кампаний, когда результат составил 35,24%. Интересно, что с назначением С. Собянина на пост мэра волатильность явки резко возросла. Однако важным фактом является то, что на федеральном уровне в 2011 г. не наблюдалось аналогичной тенденции к росту, и явка избирателей, наоборот, снизилась по сравнению с 2007 г. [Туровский, 2018, с. 23–50] (см. табл. 1).

Таблица 1

Различия явки избирателей в Москве между федеральными и региональными / муниципальными кампаниями

	МГД 2005 – ГД 2003	МГД 2009– ГД 2007	МГД 2014– ГД 2011	МСУ 2017– ГД 2016
Различия явки	–23,37 п.п.	–19,83 п.п.	–40,33 п.п.	–20,49 п.п.

При анализе различий явки избирателей на федеральных и региональных / муниципальных выборах наблюдается сильное снижение явки избирателей на региональных и муниципальных выборах после относительно высоких показателей федеральных кампаний. Так, в 2005 г. явка избирателей на выборах в МГД снизилась на 23,37 п.п., в 2009 г. – на 19,83 п.п., в 2014 г. – на 40,33 п.п., в 2017 г. (муниципальные выборы) – на 20,49 п.п. по

сравнению с предшествующими федеральными кампаниями. Явка избирателей на субнациональных выборах всегда ниже федеральной, и разница составляет около 20 п.п., однако на последних выборах в МГД в 2014 г. разница в явке резко возросла. Прежде всего данная тенденция является результатом высокого уровня электоральной активности в Москве на предшествующих федеральных выборах в 2011 г. Тем не менее интересно также отметить, что выборы 2014 г. в МГД прошли по измененной мажоритарной системе, тогда как ранее присутствовали партийные списки.

Как утверждают исследования, смена избирательной системы является одним из факторов, который способен оказывать влияние на электоральную активность [Jackman, 1987, p. 405–424]. Как известно из западной литературы, выборы по пропорциональной системе чаще отличаются более высокой явкой [Blais 2007, p. 621–635]. В Москве переход к мажоритарной избирательной системе на выборах в МГД в 2014 г. сопровождался снижением явки избирателей на 13,49 и 14,29 п.п. соответственно по сравнению с аналогичными выборами в 2005 и 2009 гг., которые проходили по смешанной избирательной системе. В результате можно сделать вывод, что выборы в Москве, прошедшие по мажоритарной избирательной системе, демонстрируют низкие показатели явки избирателей, что подтверждает выводы зарубежных исследователей, сделанные на примерах других стран. Тем не менее преждевременно говорить об однозначности подобных результатов, которые были получены по итогам одной кампании.

На следующем этапе исследования нами был проведен анализ различий в партийной поддержке между федеральными и региональными кампаниями. Данный этап позволяет оценить мобилизационные способности партий в условиях снижения явки избирателей. Сохранение прежнего уровня или рост партийной поддержки на региональном уровне по сравнению с федеральной кампанией позволяет сделать вывод о стабильности электората определенных партий, в то время как снижение показателей партийной поддержки при снижении явки дает основания говорить о слабых мобилизационных способностях данной партии. Нами анализировались только те кампании, в которых присутствовали партийные списки.

По результатам исследования можно утверждать, что на региональных выборах в 2005 г. снижение явки произошло за счет

электората «Единой России», ЛДПР и «Яблока», а в 2009 г. – за счет электората всех партий (см. табл. 2). Это означает, что одновременно со снижением явки избирателей произошло систематическое (т.е. отмеченное почти во всех районах города) снижение партийной поддержки данных партий на региональных выборах по сравнению с предыдущей парламентской кампанией. Исследование показывает, что электорат «Единой России» сильнее всего уменьшается по сравнению с остальными партиями, а именно – на 3,63 п.п. от общего числа избирателей на выборах в МГД в 2005 г. по сравнению с предыдущей федеральной кампанией и на 6,46 п.п. от общего числа избирателей на выборах в МГД в 2009 г. Но очевидно, что большие различия в результатах «Единой России» на федеральных и региональных выборах связаны с размером ее электората, а не только со слабостью электоральной мобилизации. Однако партийная поддержка «Единой России» при расчете от явки, а не от общего числа избирателей повышается на всех региональных выборах, что является свидетельством стабильности электоральных паттернов голосования. Результаты роста электоральной поддержки при расчете от явки избирателей составили 12,82 п.п. и 12,12 п.п. в 2005 и 2009 гг. соответственно.

Таблица 2

**Различия партийной поддержки в Москве
между федеральными и региональными кампаниями**

		МГД 2005 – ГД 2003	МГД 2009 – ГД 2007
«Единая Россия»	от общего числа избирателей	–3,63	–6,46
	от явки	12,82	12,12
КПРФ	от общего числа избирателей	1,32	–2,9
	от явки	9,05	–0,48
ЛДПР	от общего числа избирателей	–0,98	–1,77
	от явки	1,55	–1,02
«Яблоко»	от общего числа избирателей	–2,07	–1,44
	от явки	0,93	–0,92
«Справедливая Россия»	от общего числа избирателей	–	–2,35
	от явки	–	–2,35

Снижение партийной поддержки ЛДПР в 2005 и 2009 гг. было не очень значительным и составило 0,98 п.п. и 1,77 п.п. соответственно на выборах в МГД при расчете от общего числа изби-

рателей. Электорат партии «Яблоко» сократился на 2,07 п.п. в 2005 г. и на 1,44 п.п. в 2009 г. от общего числа избирателей. «Справедливая Россия» принимала участие в выборах в 2007 / 2009 гг., и снижение ее поддержки на региональных выборах составило 2,35 п.п. от общего числа избирателей.

Напротив, по сравнению с остальными партиями, КПРФ в 2005 г. на выборах в МГД продемонстрировала рост партийной поддержки в условиях снижения явки избирателей, что является единственным подобным случаем и уникальным свидетельством эффективной мобилизации оппозиционного электората на региональных выборах. Электорат КПРФ в 2005 г. увеличился на 1,32 п.п. при расчете от общего числа избирателей и на 9,05 п.п. от явки. Но в 2009 г. данный тренд не сохранился, и партийная поддержка КПРФ снизилась на 2,9 п.п. от общего числа избирателей и на 0,48 п.п. от явки.

Полученные результаты были также подтверждены с помощью статистического анализа, результаты которого показывают, что в 2005 г. снижение явки произошло преимущественно за счет демобилизации электората «Единой России», ЛДПР и «Яблока». При этом данная тенденция для всех партий в 2009 г. не сохранилась, а явка избирателей по результатам исследования упала, в первую очередь, за счет слабой поддержки «Единой России» (см. табл. 3).

Таблица 3

**Устойчивость партийного электората
к снижению явки избирателей**

	«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Яблоко»	«Справедливая Россия»
Явка МГД 2005-ГД 2003	0,786**	–	0,642**	0,399**	–
Явка МГД 2009- ГД 2007	0,904**	0,006	-0,014	-0,018	0,106

** Корреляция значима на уровне 0,01.

Территориальный анализ итогов выборов в районном разрезе позволяет выявить систематический характер связи между снижением явки избирателей и снижением партийной поддержки (см. табл. 4). Таким образом, снижение поддержки «Единой России» в 2005 г. произошло в 101 районе, в 2009 г. – в 98 районах; у ЛДПР в 2005 г. – в 119 районах, в 2009 г. – в 120 районах, у партии «Яблоко»

ко» – это 120 и 116 районов соответственно. Данные результаты демонстрируют устойчивую тенденцию к сокращению партийного избирателей почти во всех районах Москвы при одновременном снижении явки избирателей. Исключением из данной тенденции является КПРФ, у которой в 2005 г. снижение партийной поддержки произошло только в четырех районах (Бибирево, Молжаниновский, Капотня, Внуково). Однако данная тенденция не сохранилась в 2009 г., когда сокращение избирателей КПРФ произошло в 120 районах.

Таблица 4

Число районов, в которых произошло снижение партийной поддержки на региональных выборах при расчетах от общего числа избирателей

	2005		2009	
	Число районов, в которых произошло снижение партийной поддержки	Общее число районов	Число районов, в которых произошло снижение партийной поддержки	Общее число районов
«Единая Россия»	101	121	98	120
КПРФ	4		120	
ЛДПР	119		120	
«Яблоко»	120		116	
«Справедливая Россия»	–		116	

Традиционно муниципальный уровень выборов характеризуется самыми низкими показателями явки избирателей, среди которых муниципальные выборы 2017 г. не стали исключением и прошли при явке 14,75%. В целом по районам явка колебалась от 9,68 до 31,41%.

При этом муниципальные выборы 2017 г. проходили в условиях повышенного внимания со стороны либеральной оппозиции. По результатам выборов в некоторых районах ее кандидаты прошли в местные советы, а в некоторых не только получили большинство (Аэропорт, Зюзино, Измайлово, Коньково, Красносельский, Кунцево, Ломоносовский, Останкинский, Пресненский, Раменки, Сокол, Тверской, Якиманка), но и полностью контролируют советы депутатов (Академический, Гагаринский, Тропарево-Никулино, Хамовники). Поэтому можно утверждать, что кампания 2017 г., которая прошла при низкой явке избирателей, является еще одним

примером эффективной оппозиционной мобилизации на муниципальном уровне (наряду с кампанией КПРФ в 2005 г.). Таким образом, еще раз подтверждается тезис, что на субнациональных выборах мобилизация протестного избирателя может быть успешной.

При этом еще раз отметим, что более эффективная мобилизация оппозиционного избирателя на региональных и местных выборах проявлялась в Москве и ранее (КПРФ, 2005 г.). Однако последующие региональные выборы 2009 и 2014 гг. оказались более успешными для «Единой России». Таким образом, протестная мобилизация на субнациональных выборах в Москве не носит регулярного характера и даже не связана с определенным типом оппозиции (коммунистическая, либеральная и др.).

На следующем этапе исследования проводился анализ динамики явки избирателей на выборах мэра, а также способностей кандидатов к воспроизведению избирателя партии, от которой они выдвигались. Выборы глав субъектов, как правило, проходят при повышенной явке избирателей, по сравнению с выборами в региональные легислатуры, однако в то же время наблюдается ее снижение по сравнению с федеральными парламентскими кампаниями. Интересно, что выборы глав субъектов, как и президентские выборы, обычно характеризуются консолидацией избирателя вокруг инкумбента или временно исполняющего обязанности главы. Явка на выборах 2013 г. составила 32,03%. Эта кампания обладала рядом особенностей: во-первых, это были первые выборы после возвращения прямых выборов глав субъектов, во-вторых, к выборам был допущен кандидат от несистемной оппозиции А. Навальный, в то время как избирательная кампания 2018 г. для снижения рисков проходила при отсутствии активных политических конкурентов действующего мэра. Помимо этого, либеральная оппозиция не была представлена ни одним кандидатом, который мог бы повысить риски и создать определенные сложности для победы инкумбента.

Таким образом, особый исследовательский интерес представляет не только изучение различий в явке и избирательной поддержке кандидатов по сравнению с предыдущей парламентской кампанией, но также динамика данных показателей между двумя избирательными кампаниями главы города. Динамика явки оказалась незначительной и ее падение на выборах мэра в 2018 г. составило 1,14 п. п. по сравнению с предыдущей кампанией. В районном разрезе снижение явки произошло в 75 районах и составило от

1 до 9 п.п. Причем наиболее сильное снижение явки произошло в районах, где на муниципальных выборах в 2017 г. оппозиционные кандидаты выступили успешно и либо контролируют весь муниципальный совет, либо имеют большинство. Это районы Гагаринский (снижение на 9,63 п.п.), Сокол (снижение на 7,87 п.п.), Хамовники (снижение на 7,76 п.п.), Тропарево-Никулино (снижение на 7,22 п.п.), Хорошевский (снижение на 7,19 п.п.), Ломоносовский (снижение на 6,65 п.п.). Прирост явки на выборах мэра в 2018 г. по сравнению с предыдущей кампанией произошел в 29 районах и составил от 1 до 18 п.п. При этом рост явки был зафиксирован в тех районах, где С. Собянин получил максимальные результаты. Это районы Молжаниновский, Внуково, Косино-Ухтомский, Солнцево. Наибольшая стабильность наблюдается в 23 районах, где колебания явки избирателей составили не более 1 п.п.

Анализ динамики поддержки кандидатов показывает, что в условиях пусть и незначительного падения явки в целом всем кандидатам удалось сохранить прежний уровень электоральной поддержки. Основным бенефициаром выборов стал С. Собянин, который увеличил свою электоральную поддержку на 18,79 п.п. от явки и на 5,22 п.п. от общего числа избирателей. Подобный успех в условиях отсутствия сильных конкурентов был ожидаем.

Сохранение прежнего уровня поддержки для кандидата от КПРФ можно рассматривать как относительный электоральный успех в связи с выдвижением не сильного оппонента действующей власти, а «новичка» В. Кумина. Несмотря на подобный риск, КПРФ смогла занять второе место в качестве основной оппозиционной силы. В районном разрезе спад поддержки для В. Кумина произошел в 29 районах от явки избирателей и в 58 районах от общего числа избирателей по сравнению с предыдущим результатом кандидата КПРФ И. Мельникова в 2013 г. На прежнем уровне сохранил свою электоральную поддержку кандидат ЛДПР М. Дегтярев. На выборах 2018 г. его электоральная поддержка увеличилась на 1,16 п.п. от общего числа избирателей и на 3,86 п.п. от явки избирателей. Тем не менее нет оснований говорить об эффективности его электоральной мобилизации. Зато сильный рост поддержки продемонстрировал кандидат «Справедливой России» И. Свиридов по сравнению с результатом Н. Левичева в 2013 г. В данном случае рост поддержки составил 1,25 п.п. от общего числа избирателей и 4,22 п.п. от явки. Видимо, подобный успех стал, прежде все-

го, результатом активной избирательной кампании И. Свиридова, который больше всех кандидатов проводил встречи с избирателями в районах Москвы. Проведенный анализ дает основания утверждать, что при отсутствии сильного кандидата, который бы консолидировал вокруг себя протестных избирателей, кандидаты от разных групп системной оппозиции демонстрируют способность к воспроизведству своего ядерного избирателя (см. табл. 5).

Таблица 5 Динамика явки избирателей и электоральной поддержки на выборах мэра в 2013 и 2018 гг.

		2013	2018	Динамика
Явка		32,03	30,89	-1,14
С. Собянин	от общего числа избирателей	16,46	21,68	5,22
	от явки	51,37	70,17	18,79
И. Мельников / В. Кумин	от общего числа избирателей	3,42	3,52	0,09
	от явки	10,69	11,38	0,69
М. Дегтярев	от общего числа избирателей	0,92	2,08	1,16
	от явки	2,86	6,72	3,86
Н. Левичев / И. Свиридов	от общего числа избирателей	0,89	2,17	1,27
	от явки	2,79	7,01	4,22
С. Митрохин	от общего числа избирателей	1,12		
	от явки	3,51		
А. Навальный	от общего числа избирателей	8,73		
	от явки	27,24		
М. Балакин	от общего числа избирателей		0,58	
	от явки		1,87	

Статистический анализ стабильности избирательной поддержки подтверждает тенденцию к воспроизведению сложившихся избирательных паттернов голосования в районах Москвы. С. Собянин в 2018 г. воспроизводит свой ядерный избирательный электорат, но при этом он оказался неспособным к мобилизации широкого круга избирателей, о чем свидетельствует отсутствие связей его избирательного электората с избирательными паттернами других партий, помимо «Единой России», что демонстрируют слабые коэффициенты корреляции с прежними кандидатами от КПРФ, «Справедливой России» и «Яблока», а отрицательная связь позволяет сделать вывод о различиях в их избирательном электорате (см. табл. 6).

Таблица 6

Стабильность электоральной поддержки на выборах мэра

	Собянин 2013	Мельников 2013	Левичев 2013	Дегтярев 2013	Навальный 2013	Митрохин 2013
Собянин 2018	0,59**	-0,26**	-0,00	0,34**	-0,47**	-0,37**
Кумин 2018	0,06	0,62**	0,24**	-0,00	0,45**	0,56**
Свиридов 2018	-0,2*	0,53**	0,15	-0,14	0,53**	0,57**
Дегтярев 2018	0,55**	-0,18*	0,18*	0,76**	-0,43**	-0,23**
Балакин 2018	0,05	0,41**	0,22*	0,21*	0,36**	0,39**

** Корреляция значима на уровне 0,01

По результатам избирательной кампании В. Кумин продемонстрировал высокие способности к воспроизведению прокоммунистического электората по сравнению с остальными кандидатами. Однако, несмотря на сохранение прежнего уровня поддержки, преждевременно говорить о его эффективных способностях по мобилизации партийного электората. Это также связано с отсутствием сильного кандидата, способного консолидировать вокруг себя основные протестные силы, которым в 2013 г. являлся А. Навальный.

Интересной особенностью электоральной поддержки М. Дегтярева является то, что он остается единственным кандидатом от парламентской оппозиции, который воспроизводит только свой электорат и имеет самые высокие показатели статистической связи, но при этом не способен к расширению своей электоральной базы. В частности, М. Дегтярев не может претендовать на часть электоральной поддержки кандидатов от парламентской оппозиции и других оппозиционных кандидатов, о чем свидетельствуют значимые отрицательные связи с И. Мельниковым, С. Митрохиным и А. Навальным.

Ввиду отсутствия кандидата от либеральной оппозиции в 2018 г. интересна динамика перемещения электората, который поддержал А. Навального в 2013 г. Высокая конкуренция на выборах 2013 г. привела к тому, что А. Навальный выступил в роли «консолидатора» оппозиционного электората, он привлек не только своих сторонников, но и часть электората парламентской оппозиции (кроме ЛДПР). Значимая статистическая связь между электоральной поддержкой А. Навального в 2013 г. и В. Куминым, а также И. Свиридовым позволяет утверждать, что часть оппозиционного электората, при отсутствии «своего» кандидата от либерального фланга, перетекает к кандидатам от партий системной

оппозиции, а именно – к КПРФ и «Справедливой России». Интересно отметить, что данная связь не прослеживается ни в одной кампании между оппозиционным избирателем и партийной поддержкой ЛДПР, а также М. Дегтяревым. Таким образом, данные результаты позволяют говорить о наличии у ЛДПР своего ядерного избирателя, который имеет ограничения к расширению избирательной базы. В целом более сильная статистическая связь между избирательной поддержкой А. Навального в 2013 г. и И. Свиридовым, чем с кандидатом от КПРФ, объясняется поддержкой обоих кандидатов молодежью. Значимая отрицательная корреляция между поддержкой А. Навального и С. Собянина в 2018 г. подтверждает гипотезу о различии их избирателей (см. табл. 7).

Таблица 7
Воспроизведение избирательной поддержки
на выборах мэра в избирательном цикле 2016–2018 гг.

Выборы мэра 2018/ Выборы в Госдуму 2016	«Единая Россия» 2016	КПРФ 2016	ЛДПР 2016	«Справедливая Россия» 2016	Парнас 2016	«Яблоко» 2016
С. Собянин	0,51**	-0,11	0,59**	-0,00	-0,43**	-0,5**
В. Кумин	0,26**	0,65**	-0,09	0,37**	0,46**	0,7**
И. Свиридов	-0,25**	0,46**	-0,25**	0,14	0,57**	0,54**
М. Дегтярев	0,41**	-0,00	0,75**	0,28**	-0,39**	-0,45**
М. Балакин	0,06	0,38**	0,08	0,12	0,43**	0,33**

** Корреляция значима на уровне 0,01

Следующий этап исследования связан с анализом возможностей кандидатов в мэры к воспроизведению избирателей их партий на выборах в Госдуму. Таким образом, в рамках избирательного цикла 2011–2013 гг. наиболее выраженное соответствие избирательных паттернов голосования демонстрируют И. Мельников и М. Дегтярев. Более умеренным выглядит воспроизведение избирателя своей партии С. Митрохиным, что связано с интенсивным перетоком либерального избирателя к А. Навальному в 2013 г.

Мэрские выборы 2018 г. важны тем, что проходили в условиях слабой конкуренции и должны были обеспечить С. Собянину уверенное переизбрание. Исследователи приходят к выводу о закономерности таких последствий, потому что в условиях избирательного авторитаризма изначально несправедливые «правила иг-

ры» призваны обеспечить победу инкумбента [Гельман, 2012, с. 65–88]. Результаты статистического анализа показали, что на своих первых мэрских выборах С. Собянин не воспроизводит электорат «Единой России», однако данная тенденция не сохранилась в 2018 г. Неожиданной особенностью результатов выборов можно считать консолидацию части электората ЛДПР вокруг инкумбента. Ранее описанный тренд для С. Собянина не сохранился в 2018 г., что позволяет говорить об эффективной мобилизации провластных сторонников вокруг инкумбента, электоральная поддержка которого также увеличилась за счет притока части электората ЛДПР. Данный случай является единственным, когда кандидат в мэры превысил результат своей партии на выборах в Госдуму. В условиях снижения явки на 4,35 п.п. по сравнению с думскими выборами 2016 г. С. Собянин продемонстрировал высокие мобилизационные способности и набрал на 8,37 п.п. больше, чем «Единая Россия» на выборах в Госдуму в 2016 г., которые в целом были для нее успешными.

Выборы мэра в 2013 г. стали испытанием для коммунистов ввиду присутствия другого сильного оппозиционного кандидата. Однако результаты статистического анализа показали, что И. Мельников воспроизводит ядерный электорат КПРФ, а также частично к нему примкнула часть электората «Яблока», даже при условиях заполнения либеральной ниши двумя оппозиционными игроками (С. Митрохин и А. Навальный). Снижение поддержки И. Мельникова по сравнению с результатами КПРФ на выборах в Госдуму составило 8,44 п.п. Таким образом, результаты позволяют утверждать, что мобилизационные способности левого фланга полностью исчерпаны, что уже начало проявляться на президентских выборах в 2012 г. [Туровский, 2018, с. 23–50]. Данная тенденция закономерно привела к появлению «новых» лиц как на выборах федерального, так и регионального уровня. В результате В. Кумин в 2018 г. продемонстрировал способности к воспроизведству коммунистического электората и смог привлечь на свою сторону часть электората «Яблока». Однако не стоит преувеличивать его мобилизационные способности. В частности, снижение разрыва между результатом КПРФ на думских выборах и результатом В. Кумина на выборах мэра до 1,38 п.п. связано, прежде всего, с резким снижением разрыва в явке между федеральными выборами и выборами мэра до 4,35 п.п. Другими словами, разница в

явке в избирательном цикле 2011–2013 гг. составила 29,27 п.п., в то время как последующий избирательный цикл 2016–2018 гг. ознаменовался сокращением разрыва в явке между федеральными выборами и выборами мэра, где различия составили 4,35 п.п. Другим важным фактором для В. Кумина стало отсутствие сильного оппозиционного кандидата, которым на выборах в 2013 г. являлся А. Навальный.

Результаты М. Дегтярева позволяют говорить о положительной динамике его электоральной поддержки и относительно стабильных территориальных паттернах голосования. В обоих избирательных циклах прослеживается сильная статистическая связь между М. Дегтяревым и ЛДПР, что свидетельствует о воспроизведстве ядерного электората. В целом динамика его электоральной поддержки увеличилась, и если в 2013 г., по сравнению с думскими выборами, снижение составило 4,87 п.п., то в 2018 г. – 2,53 п.п.

С точки зрения воспроизведения ядерного электората неожиданным результатом является отсутствие значимой связи между голосованием за «Справедливую Россию» на парламентских выборах и ее кандидатом на выборах мэра. Результаты статистического анализа показывают, что электорат «Справедливой России» на федеральных выборах 2016 г. не совпадает с электоральной поддержкой И. Свиридова (у Н. Левичева в 2013 г. такая связь прослеживалась, но носила слабый характер). Причина видится в том, что И. Свиридов не воспринимается как типичный кандидат от эсеров. В частности, можно утверждать, что его электоральные возможности шире ядерного электората «Справедливой России». Он имеет относительно высокие мобилизационные способности к консолидации оппозиционного электората, о чем свидетельствуют значимые корреляции между И. Свиридовым и электоральной поддержкой кандидатов от КПРФ, «Яблока» (С. Митрохин) и А. Навального. Данные паттерны голосования также подтверждаются частичным совпадением электората И. Свиридова и электоральной поддержкой КПРФ, «Яблока» и «Парнаса» на выборах в Госдуму в 2016 г.

Либеральный фланг на выборах мэра в 2013 г. был представлен двумя кандидатами. Однако если С. Митрохин стал явным неудачником кампании, то А. Навальный продемонстрировал высокие мобилизационные способности, что подтверждает тезис о том, что электоральный авторитаризм на выборах субнационального

уровня не всегда способен сдерживать протестное голосование в Москве. Таким образом, помимо несистемного избирателя, который не был представлен на думских выборах в 2011 г., А. Навальный консолидировал вокруг себя избирателей парламентской оппозиции. В большей степени это избиратели, которые на думских выборах голосовали за КПРФ и «Яблоко», и в меньшей степени за эсеров (см. табл. 8). Также очевидно, что на выборах мэра в 2018 г. произошла обратная тенденция, и из-за отсутствия кандидата от либеральной оппозиции данный избирательный блок перераспределился между кандидатами от парламентской оппозиции.

Таблица 8
Воспроизведение избирательной поддержки
на выборах мэра в избирательном цикле 2011–2013 гг.

Выборы мэра 2013 / Выборы в Госдуму 2011	«Единая Россия» 2011	КПРФ 2011	ЛДПР 2011	«Справедливая Россия» 2011	Яблоко 2011
С. Собянин	-0,1	-0,18*	0,53**	0,11	-0,24**
И. Мельников	-0,14	0,58**	-0,3**	0,37**	0,49**
Н. Левичев	-0,13	0,19*	0,09	0,31**	0,17
М. Дегтярев	-0,13	-0,25**	0,62**	0,06	-0,35**
А. Навальный	-0,03	0,53**	-0,43**	0,32*	0,62**
С. Митрохин	-0,04	0,4**	-0,35**	0,24**	0,53**

** Корреляция значима на уровне 0,01

Таким образом, проведенное исследование продемонстрировало различия в структуре избирательных предпочтений избирателей на разных территориальных уровнях выборов. Субнациональные выборы, прежде всего, характеризуются снижением явки избирателей из-за демобилизации избирательного блока всех или почти всех партий. Наибольшее снижение явки на субнациональных выборах связано с сокращением лояльного избирательного блока «Единой России», но это происходит в силу его большей численности. Тем не менее можно утверждать, что избирательная поддержка «Единой России» в наибольшей степени зависит от колебания явки избирателей и не очень устойчива на выборах низших уровней власти.

Проведенный анализ также продемонстрировал, что избирательный блок оппозиционных партий, а именно КПРФ и партии «Яблоко», довольно стабилен на выборах регионального и местного уровней.

Успехи либеральной оппозиции на последних муниципальных выборах в отдельных районах Москвы свидетельствуют о том, что мобилизация оппозиционного избирателя в столице может быть более эффективной на выборах местного уровня, чем мобилизация сторонников «Единой России». Однако так как региональные выборы проходят при пониженной явке по сравнению с федеральными кампаниями, стоит отметить, что стабильность избирательной поддержки оппозиционных сил, а также консолидация избирателя вокруг оппозиционных лидеров затрагивает небольшие группы избирателя.

Результаты исследования продемонстрировали, что мэрские кампании отличаются либо широкой провластной мобилизацией при отсутствии сильных конкурентов действующей власти, либо консолидацией избирателя системной и несистемной оппозиции вокруг оппозиционного лидера. Причем при наличии консолидирующей фигуры избирательный авторитаризм не в состоянии сдерживать протестную мобилизацию. Интересно, что сильный оппозиционный кандидат на выборах может консолидировать даже избирателей тех партий, которые участвуют в выборах. Однако несмотря на данную тенденцию, все кандидаты (кроме выдвиженцев от «Справедливой России») способны к воспроизведению избирателя партии, от которой выдвигаются.

Как правило, выборы глав субъектов, как и президентские кампании, характеризуются повышенной мобилизацией избирателя вокруг инкумбента, однако результаты исследования не позволяют утверждать, что инкумбент имеет широкие возможности к расширению своей избирательной базы, которая состоит, главным образом, из провластных сторонников. Таким образом, на выборах в Москве С. Собянин опирается, прежде всего, на избирателя В. Путина и «Единой России», а также частично способен к перехвату избирателя ЛДПР, в то время как появление новых активных кандидатов способствует усилению протестного голосования, избирательная база которых не ограничивается их партийным избирателем. В данной логике И. Свиридов продемонстрировал успехи по сравнению с постоянно снижающейся поддержкой эссе-ротов. Таким образом, стоит отметить, что при наличии яркого кандидата не прослеживается идеологическое голосование среди избирателя парламентской оппозиции. В связи с этим при отсутст-

вии консолидирующей фигуры оппозиционный избирательный блок рассредоточивается между кандидатами парламентской оппозиции.

Список литературы

- Алексеев Р.А., Абрамов А.В.* Электоральный абсентеизм в России и способы его преодоления (На материалах президентских выборов 2000–2012 гг.) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – М., 2016. – № 4. – С. 1–18.
- Ахременко А.С.* Электоральное участие и абсентеизм в российских регионах: Закономерности и тенденции // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. – М., 2005. – № 3. – С. 95–113.
- Гельман В.Я.* Расцвет и упадок электорального авторитаризма в России // Полития. – М., 2012. – № 4. – С. 65–88.
- Мелешкина Е.Ю.* Исследования электорального поведения: Теоретические модели и проблемы их применения // Зарубежная политология в XX столетии: Сборник научных трудов. – М.: РАН. ИИОН, 2001. – С. 190–215.
- Панов П.В.* Электоральные практики на конкурентных и неконкурентных выборах в современной России // Российское электоральное обозрение. – СПб., 2009. – № 2. – С. 44–56.
- Туровский Р.Ф.* Концептуальная электоральная карта постсоветской России // Полития. – М., 2005. – № 4. – С. 161–202.
- Туровский Р.Ф.* Президентские выборы в России: Возможности и пределы электоральной консолидации // Полития. – М., 2018. – № 2. – С. 23–50.
- Шевченко Ю.Д.* Поведение избирателей в России: Основные подходы // Выборы в посткоммунистических обществах: Проблемно-тематический сборник. – М.: РАН. ИИОН, 2000. – № 3. – С. 111–129.
- Blais A.* Turnout in elections // The Oxford handbook of political behavior. – Oxford; N.Y.: Oxford univ. press, 2007. – P. 621–635.
- Jackman R.* Political institutions and voter turnout in the industrial democracies // American Political Science Review. – Baltimore, Md., 1987. – Vol. 81, N 2. – P. 405–424.
- Reif K., Schmitt H.* Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results // European journal of political research. – Amsterdam, 1980. – N 8. – P. 3–44.
- Schedler A.* The Logic of electoral authoritarianism. Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition. – L.: Lynne Rienner Publishers, 2006. – 267 p.

Е.А. ЗАХАРОВА***ФАКТОРЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО УСПЕХА
«АЛЬТЕРНАТИВЫ ДЛЯ ГЕРМАНИИ»**

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению причин роста электората партии «Альтернатива для Германии» после миграционного кризиса 2015 г. и выборов в Бундестаг 2017 г. Автор использовала «воронку причинности» для интерпретации электорального поведения граждан в Германии. Представлены характерные особенности пяти федеративных земель (Нижняя Саксония, Баден-Вюртемберг, Гессен, Саксония, Бавария), особенности их культуры и исторического развития, восприятия ими «чужих». Отмечено, что часть населения Германии настроена негативно в отношении мигрантов-мусульман, что проявилось в электоральном поведении. На основе статистических данных продемонстрирована связь между миграцией и подъемом АдГ, между уровнем экономического роста земель и приемом мигрантов, между количеством принятых мигрантов и уровнем ксенофобских настроений в землях. Особое внимание удалено фактору «русских немцев», а именно – причинам, по которым они голосуют за АдГ, которая видит в «русских немцах» значимую часть своего электората. Сделан вывод, что разногласия в ХДС, миграция из стран Ближнего Востока, желание немцев сохранить свою идентичность и желание «русских немцев» в полной мере интегрироваться в немецкое общество способствуют электоральному успеху АдГ.

Ключевые слова: миграционный кризис; «Альтернатива для Германии»; ХДС; этнокультурное взаимодействие; федеративные земли Германии; электоральное поведение; «воронка причинности».

Для цитирования: Захарова Е.А. Факторы электорального успеха «Альтернативы для Германии» // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 219–244. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.11

* **Захарова Евгения Александровна**, аспирант очной формы обучения кафедры сравнительной политологии, МГИМО МИД России, e-mail: eva5094@mail.ru

Zakharova Evgenia, Moscow State Institute of International Relations, MFA Russia (Moscow, Russia), e-mail: eva5094@mail.ru

E.A. Zakharova

Reasons for Alternative für Deutschland's electoral success

Abstract. The article focuses on the reasons for Alternative for Germany electoral gains after 2015 migrant crisis and at the 2017 Bundestag elections. The author used the funnel of causality to interpret electoral behavior in Germany. Five German states (Lower Saxony, Baden-Württemberg, Hessen, Saxony and Bavaria) are compared based on historical development, political culture and citizens' attitudes towards «the other». It is emphasized that some Germans have negative attitudes towards Muslim-migrants which are reflected in their electoral behavior. Statistics shows correlation between Muslim migration and AfD growth, economic growth within the states and xenophobic attacks against them. The reasons for the Russian Germans to vote for AfD (which sees the Russian Germans as the core electorate) are outlined. The author concludes that disagreements within the CDU party, Muslim migration, the Germans' desire to preserve their identity and the Russian Germans' longing for a comprehensive integration in the German society advances AfD electoral success.

Keywords: migrant crisis; Alternative for Germany; CDU; ethnocultural interaction; federal states; electoral behavior; funnel of causality.

For citation: Zakharova E.A. Reasons for Alternative für Deutschland's electoral success // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 219–244. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.11

18 сентября 2016 г. в Берлине состоялись местные выборы, в ходе которых ультраправая партия «Альтернатива для Германии» (АдГ) набрала 14,2% голосов¹. На парламентских выборах 2017 г. АдГ набрала 12,6% голосов², став третьей по численности партией в Бундестаге. На земельных выборах 2018 г. Христианско-демократический союз (ХДС) терял поддержку (например, в Гессене партия потеряла 11,3% голосов, в Баварии – 10,4% голосов по сравнению с выборами в ландтаги этих земель в 2013 г.)³, одной из причин такого исхода является раскол в самой партии, в том числе

¹ 2016 Berlin // ARD Tagesschau. – 2016. – Mode of access: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2016-09-18-LT-DE-BE/index.shtml> (Accessed: 20.02.2019.)

² Clarke, Seán German elections 2017: full results // The Guardian. – 2017. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/sep/24/german-elections-2017-latest-results-live-merkel-bundestag-afd> (Accessed: 13.06.2018.)

³ Немецкий политолог прокомментировал земельные выборы в Баварии // РИА «новости». – 2018. – 14 октября. – Режим доступа: <https://ria.ru/20181014/1530622059.html> (Дата обращения: 23.11.2018.)

и относительно вопроса миграционной политики Федеративной Республики.

В связи с этим встает вопрос о влиянии миграционных процессов на электоральное поведение граждан в немецких землях. Почему в стране, которая изначально «приглашала» мигрантов для того, чтобы восполнить нехватку рабочей силы, распространено такое явление, как погромы лагерей беженцев? Почему в землях отдают предпочтение АдГ?

Для ответа на поставленные вопросы рассмотрим электоральное поведение граждан с применением многофакторной «воронки причинности», предложенной А. Кэмпбеллом [The American Voter, 1960] применительно к выборам в США и адаптированной для европейских обществ Э. Оппенхюйсом [Oppenhuys, 1995; Мелешкина, 2002]. Будут рассмотрены социально-экономические и культурные условия, социально-групповая лояльность, установки относительно кандидатов, политического курса и групповой выгоды, партийная идентичность граждан в землях, а также деятельность правительства, ход избирательной кампании и конкретные политические и экономические условия. Указанная модель применяется по той причине, что она отражает накопление экзогенных и эндогенных факторов, которые влияют на электоральное поведение граждан. Учитываются не только предпочтения граждан в конкретный электоральный период, не только экономические условия, которые заставляют граждан требовать более справедливо-го перераспределения ресурсов, но и мотивы, ценности и установки, которые были заложены историческими условиями в рамках политического развития указанного общества. При применении этой модели принимаются во внимание особенности менталитета и национального характера, которые формируют рамку политического поведения граждан.

Основные положения программы «Альтернативы для Германии»

Для того чтобы ответить на вопрос, чем привлекает немецкое население «Альтернатива для Германии», рассмотрим положения ее программы. Это правопопулистская партия, которая придерживается идеи выхода Германии из зоны евро, а также желает

заблокировать программу предоставления экономической помощи Греции. В области миграционной политики АдГ проводит кампании против массовой миграции на территорию немецких земель и выступает против «исламизации Запада». Также она выступает за восстановления пограничного контроля и стремится полностью закрыть внешние границы ЕС. Фраuke Петри, которая возглавляла партию с апреля 2013 по июль 2015 г.¹, высказывала мысль о возможности в случае необходимости открывать огонь по мигрантам, которые пытаются проникнуть в страну на нелегальных основаниях. Кроме того, партия разделяет антиисламские настроения, открыто заявляя о том, что «этой религии нет места в Германии». В связи с этим партия выступает за наложение запрета на ношение бурки, на иностранное финансирование мечетей, ратует за необходимость поместить всех имамов под следствие. Лишь «умеренные» мусульмане, которые готовы интегрироваться в немецкое общество, будут рассматриваться как «полезные члены общества»².

Вице-председатель партии АдГ и член Европейского парламента Беатрис фон Шторх заявила, что «ислам сам по себе представляет собой идеологию, не совместимую с основным законом». А сооснователь партии Александр Голанд отметил, что «ислам не похож на христианство, он как концепт часто ассоциируется с захватом и свержением власти»³.

Самоидентификация граждан и характеристики пяти исследуемых земель Германии

Германия – страна, которая пережила за XX в. войны, смены режимов, разделение на западную и восточную и последующее объединение, прием «русских немцев». Все эти события оказали

¹ 26 сентября 2017 г. Фраuke Петри вышла из АдГ [Wieder, 2017].

² Smith R. What is Alternative for Germany (AfD) and what does the anti-migrant party want? // Express. – 2016. – Mode of access: <http://www.express.co.uk/news/world/707797/afd-alternative-for-germany-what-is-does-want-frauke-petry-anti-migrant> (Accessed: 15.05.2018.)

³ Oliphant V. German far-right party branded Nazis after saying Islam not compatible with ‘basic law’ // Express. – 2016. – Mode of access: <http://www.express.co.uk/news/world/662133/German-far-right-party-Nazis-anti-Islamic-comments> (Accessed: 10.05.2018.)

влияние на формирование политической культуры, на восприятие «чужого» и на самоидентификацию, что выражается в желании, с одной стороны, сохранить свою нацию, национальное единство, с другой – культуру и традиции своей земли.

Начнем с рассмотрения процесса объединения двух Германий, который, в сущности, является созданием нового политического сообщества. Хотя произошло «воссоединение» некогда одной страны, для Восточной Германии объединение означало смену режима и экономической модели, а значит, и самоидентификации. Примечательно, что перед объединением в ФРГ население не испытывало национальной гордости за страну, тогда как в ГДР ситуация была обратная, хотя восточные немцы идентифицировали себя в первую очередь как немцев, а не как жителей ГДР. Что объединяло обе Германии, так это то, что в самоидентификации на первом месте стояла земельная принадлежность [Westle, 1993].

В связи с этим в рамках данной статьи автор рассмотрит пять земель, две из которых именуются свободными государствами, гордятся своей историей и сохраняют земельную идентичность (Бавария и Саксония). Еще три земли (Нижняя Саксония, Баден-Вюртемберг и Гессен) выбраны по той причине, что в них расселяли прибывших «русских немцев», которые на настоящий момент настроены негативно в отношении мигрантов-мусульман.

Саксония именуется свободным государством. Такое название не дает привилегированного положения земле в рамках государства и особого юридического статуса, а является данью традиции и играет важную роль в формировании идентичности внутри земли¹. Жители Саксонии видят в «чужаках», как и в объединении Германии, капитализме и глобализации, угрозу установленному укладу жизни. На настоящий момент с этой землей ассоциируется деятельность радикального движения ПЕГИДА. Например, в 2015 г. каждый понедельник в Дрездене проходили марши против мигрантов-мусульман².

¹ Freistaat Sachsen // Sachsen.de. – Mode of access: https://www.freistaat.sachsen.de/index.html?_cp=%7B%22accordion-content-3945%22%3A%7B%220%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-3945%22%2C%22idx%22%3A0%7D%7D (Accessed: 10.02.2019.)

² The trouble with Saxony // The Economist. – 2015. – 1 October. – Mode of access: <https://www.economist.com/news/europe/21670062-cradle-reunification-struggles-more-other-german-regions-open-borders-and-open> (Accessed: 10.05.2018.)

Для Баварии велика роль католицизма в формировании политической жизни, хотя она и не предлагает никакой конкретной модели политической или экономической системы. Католическая церковь поддерживает максималистскую версию демократии и объясняет ее легитимность через ценности, стоящие за демократическими принципами [Харитонова, 2016]. В политической сфере партии Баварии объединились в Христианско-социальный союз (ХСС), который стал агентом послевоенной индустриализации – основы для формирования единой баварской идентичности. Партии ХСС удалось привязать партийную идентичность к баварской идентичности, создав «процветающую Баварию» и сохранив традиции, стать политическим гегемоном [Mintzel, 1993]. Таким образом, в этой земле большую роль играет вероисповедание, которое является одним из маркеров идентичности, как и для Нижней Саксонии, исповедующей протестантизм [Schmiechen-Ackermann, 2012]. Для Баден-Вюртемберга характерна швабская культура, культивирующая усердие, самодостаточность, бескомпромиссность и трудоголизм [Wehling, 1993]. На сегодняшний день население земли растет за счет притока мигрантов. 1,2 млн человек не являются гражданами Германии, что составляет 11% всего населения Баден-Вюртемберга, а значит, это одна из тех земель, где проживает наибольшее количество мигрантов. 40% мигрантов приехали из Италии, Греции и Турции¹.

Гессен внутренне неоднороден, его крупные города притягивают мигрантов, тогда как мелкие населенные пункты страдают от нехватки населения. Это ведет к конфликту между экономическим центром земли и периферией, а также к тому, что городское население считает себя менее религиозным и меньше голосует за ХДС [Arzheimer, 2014].

¹ Bevölkerung // Serviceportal Baden-Württemberg. – Mode of access: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/land-und-leute/bevoelkerung/> (Accessed: 13.01.2018.)

Реакция на мигрантов-мусульман и электоральные предпочтения граждан на федеральном уровне и в пяти землях

Антимусульманские настроения разделяют почти две трети немцев¹. Порядка 20% населения готовы трансформировать свои взгляды в конкретные политические действия. Правопопулистская партия «Альтернатива для Германии» выстраивает свою политику на антимусульманских настроениях, что позволило ей занять третье место на выборах в Бундестаг в 2017 г.² Более того, четверть населения поддерживает политическую повестку социального движения Патриотических европейцев против исламизации Запада (ПЕГИДА), которое проводит на еженедельной основе марши по всей стране. Количество жестоких атак против пристанищ беженцев, чье количество увеличилось в 2,5 раза в 2015 г. (с 173 тыс. в 2014 г. до 442 тыс. человек в 2015 г. [Number of refugees to Europe... 2016]), остается на высоком уровне. К примеру, в первой половине 2016 г. было зарегистрировано 129 исламофобских маршей по всей стране. Также функционируют подразделения в Лейпциге – ЛЕГИДА (Саксония), в Берлине – БЭРГИДА, в Ганновере – ГАГИДА (Нижняя Саксония) [Lewicki, 2016].

24 сентября 2017 г. состоялись выборы в Бундестаг, канцлер Ангела Меркель осталась у власти, блок ХДС/ХСС набрал 32,9% голосов, однако потерял 8,6% голосов (худший результат с 1949 г.) в связи с проводимой миграционной политикой, что является проигрышем для А. Меркель³. Примечательно, что на этих выборах «Альтернатива для Германии» получила 12,6% голосов и вошла в состав

¹ Almost two-thirds of Germans think Islam doesn't «belong» to their country – poll // Reuters. – 2016. – Mode of access: <https://in.reuters.com/article/germany-islam-poll-idINKCN0Y324Q> (Accessed: 17.10.2018.)

² Clarke S. German elections 2017: Full results // The Guardian. – 2017. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/sep/24/german-elections-2017-latest-results-live-merkel-bundestag-afd> (Accessed: 13.06.2018.)

³ Итоги выборов в Германии для партий: Три поражения и три победы // ИНОСМИ. – 2017. – 25 сентября. – Режим доступа: <https://inosmi.ru/politic/20170925/240362610.html> (Дата посещения: 05.12.2018.); Germany's Social Democrats beat Merkel's conservatives in state vote // CNBC. – 2017. – Mode of access: <https://www.cnbc.com/2017/10/15/germany-lower-saxony-elections-social-democrats-beat-merkels-conservatives.html> (Accessed: 20.11.2018.)

Бундестага¹. В восточных землях АдГ стала второй политической силой после ХДС². Если наложить карты результатов голосования в Бундестаг в Германии (рис. 1 в Приложении) и карту, отражающую количество мигрантов и беженцев, принятых на территории Германии (рис. 2 в Приложении), то можно увидеть, что земли, которые приняли меньше всего мигрантов и беженцев, голосовали за АдГ, тогда как земли, на которые пришелся основной удар по приему мигрантов, отдали свои предпочтения преимущественно ХДС/ХСС.

В Германии больше совпадений можно увидеть на карте голосования за партии в Бундестаг и карте, которая отображает, в каких землях немцы наиболее негативно настроены против мигрантов и беженцев, в каких отмечен наибольший рост ксенофобских настроений в отношении мигрантов (рис. 3 в Приложении). По словам главы Федерального управления уголовной полиции Хольгера Мюнха, в Германии высока вероятность организации правыми популистами атак на лагеря беженцев. В связи с этим он призывал имамов к сотрудничеству и помочи в предотвращении нарастания ответной реакции в виде широкого распространения фундаменталистских идей в среде мусульманской молодежи, проживающей в Германии³.

При сопоставлении карт количества принятых мигрантов и распространения ксенофобских настроений (рис. 2 и рис. 3 в Приложении) видно, что наибольшие совпадения будут в Баварии, в Баден-Вюртемберге и в Северном Рейне-Вестфалии, что отражает уровень недовольства у населения этих земель мигрантами. Также большое недовольство мигрантами и высокий уровень ксенофобии наблюдаются в Саксонии, которая хотя и не приняла большое количество мигрантов, но показала самый большой экономический рост по данным 2016 г. (рис. 4 в Приложении). Это может быть

¹ Bundestagswahl 2017 Deutschland // ARD Tagesschau. – 2017. – Mode of access: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/index.shtml> (Accessed: 05.12.2018.)

² Бушиев М. Что изменилось в Германии после выборов в Бундестаг // Deutsche Welle. – 2017. – 25 сентября. – Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/что-изменилось-в-германии-после-выборов-в-бундестаг/a-40665128> (Дата посещения: 05.12.2018.)

³ German police chief concerned at growing anti-refugee violence // Die Welt. – 2016. – Mode of access: <http://www.dw.com/en/german-police-chief-concerned-at-growing-anti-refugee-violence/a-19257795> (Accessed: 5.05.2018.)

связано с культурными особенностями населения земли, с их нежеланием пускать на свою территорию «чужаков», которые неспособны, с их точки зрения, работать столь же усердно, как немцы и обеспечивать высокие темпы роста. Что касается Баварии и Баден-Вюртемберга, то эти земли показали высокий экономический рост, а также приняли большое количество мигрантов на свою территорию. С позиции автора, с одной стороны, в этом заслуга решения демографической проблемы за счет мигрантов, с другой стороны, относительно высокий уровень ксенофобских настроений в обеих землях объясняется особенностями местной культуры. Статистические данные также свидетельствуют о том, что земли, в которых наблюдался высокий экономический рост, приняли большее количество мигрантов. При этом в них увеличилось количество нападений на мигрантов и лагеря беженцев и вырос процент голосования за АдГ (рис. 5 в Приложении).

Рассмотрим результаты местных выборов в пяти выбранных для анализа землях. В Саксонии выборы в ландтаг прошли в 2014 г. Явка составила 48%. Партия ХДС победила с результатом в 39% голосов, что позволило Станиславу Тилличу остаться у власти. «Альтернатива для Германии» на этих выборах набрала 10% голосов, сделав ставку на повестку против приема мигрантов и беженцев¹. Вероятно, партия набрала такой процент голосов потому, что, согласно статистическим данным, именно эта земля лидирует по темпам экономического роста². А значит, жители земли опасаются, что мигранты потенциально могут занять их рабочие места, предлагая при этом более дешевую неквалифицированную рабочую силу. Кроме того, нельзя не учитывать историко-культурный фактор, играющий большую роль в формировании идентичности Саксонии. В итоге, несмотря на небольшой приток мигрантов в Саксонию, земля все равно голосует за АдГ в силу особенностей политической культуры и формирования культурной идентичности в рамках данной земли.

¹ German anti-euro party enters state parliament in Saxony elections // Deutsche Welle. – 2014. – Mode of access: <https://www.dw.com/en/german-anti-euro-party-enters-state-parliament-in-saxony-elections/a-17891812> (Accessed: 20.11.2018.)

² Luyken J. These are the German regions where economy is really booming // The Local.de. – 2017. – Mode of access: <https://www.thelocal.de/20170331/these-are-the-german-regions-where-the-economy-is-really-booming> (Accessed: 18.04.2018.)

Следующими по хронологии были выборы в Баден-Вюртемберге в 2016 г. В этой земле победу одержали «Зеленые», набрав 30,3% голосов, на втором месте – ХДС (27%), что является самым низким результатом партии в данной земле, а на третьем – «Альтернатива для Германии», получившая 15,1% голосов¹. Такие результаты нетипичны для земли, поскольку ранее партия ХДС имела здесь устойчивые позиции. Победившие «Зеленые» поддерживают позицию ХДС по мигрантам и беженцам, что нарушило общий для 2016 г. тренд голосования в пользу АдГ². Тем не менее такие результаты свидетельствуют о наметившемся расколе между той частью населения, которая поддерживает политику Ангелы Меркель по мигрантам и беженцам, и теми, кто выступает против нее³.

В 2017 г. прошли выборы в ландтаг Нижней Саксонии. Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) победила в этой земле и набрала 36,9% голосов, на втором месте – ХДС с 33,6% голосов, что является самым низким показателем партии в данной земле за последние 58 лет⁴. АдГ получила 6,2% и вошла в ландтаг, оттянув часть избирателей ХДС⁵. Выборы в этой земле проходили спустя всего лишь три недели после выборов в Бундестаг. Многие наблюдатели и эксперты предупреждали, что неудача ХДС в Ниж-

¹ Direkt zu den Wahlen am 13.03.2016 // ARD Tagesschau. – 2016. – Mode of access: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2016-03-13-LT-DE-BW/index.shtml> (Accessed: 20.11.2018.)

² Oltermann P. How one German region is bucking the rightwing trend by going green // The Guardian. – 2016. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/12/german-greens-bucking-rightwing-trend-baden-wurttemberg> (Accessed: 20.11.2018.)

³ Angela Merkel's CDU suffers German state election setbacks // BBC News. – 2016. – Mode of access: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35796831> (Accessed: 20.11.2018.)

⁴ Germany's Social Democrats beat Merkel's conservatives in state vote // CNBC. – 2017. – Mode of access: <https://www.cnbc.com/2017/10/15/germany-lower-saxony-elections-social-democrats-beat-merkels-conservatives.html> (Accessed: 20.11.2018.)

⁵ Landtagswahl 2017 Niedersachsen // ARD Tagesschau. – 2017. – Mode of access: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-10-15-LT-DE-NI/index.shtml> (Accessed: 20.11.2018.);

Connolly K. Angela Merkel defiant despite her party's defeat in Lower Saxony // The Guardian. – 2017. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/16/angela-merkel-germany-lower-saxony-election-coalition> (Accessed: 20.11.2018.)

ней Саксонии ослабит позиции Ангелы Меркель при переговорах о создании коалиции в Берлине¹. По мнению В. Штайгера², основной причиной поражения ХДС в Ганновере стало заявление о том, что потеря 8% поддержки на выборах 24 сентября 2017 г. на самом деле является стратегической победой. Избиратели Нижней Саксонии, проголосовав за СДПГ, наказали А. Меркель за слова о том, что «ХДС идет верным путем»³.

Осенью 2018 г. прошли выборы в ландтаги Баварии и Гессена, которые вызвали широкий резонанс. В Баварии блок ХДС / ХСС набрал 37,2% голосов, «Альтернатива для Германии» – 10,2%⁴. Впервые после 1962 г. оплот консерватизма в Баварии – ХСС – не является партией большинства в парламенте Баварии [Greenstein, Tensley, 2018]. Немецкий политолог Й. Айгельсрайтер считает, что потеря электората ХСС в Баварии связана не с миграционным вопросом, а с расколом внутри самой партии⁵. Что касается Гессена, то ХДС получил 27% голосов, АдГ – 13,1%⁶. Выборы в Гессене были важными, поскольку имеют непосредственное влияние на коалицию А. Меркель. В этой земле СДПГ получила самый низкий процент голосов с 1946 года (19,8%), что, возможно, спровоцирует СДПГ на выход из коалиции А. Меркель⁷. Схожего с

¹ Merkel's CDU party suffers election defeat in Lower Saxony // AFP The Local. – 2017. – Mode of access: <https://www.thelocal.de/20171015/merkels-party-suffers-election-defeat-in-lower-saxony> (Accessed: 20.11.2018.)

² Генеральный секретарь Экономического консультативного совета ХДС.

³ Connolly K. Angela Merkel defiant despite her party's defeat in Lower Saxony // The Guardian. – 2017. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/16/angela-merkel-germany-lower-saxony-election-coalition> (Accessed: 20.11.2018.)

⁴ Landtagswahl 2018 Bayern // ARD Tagesschau. – 2018. – Mode of access: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2018-10-14-LT-DE-BY/index.shtml> (Accessed: 10.01.2019.)

⁵ Немецкий политолог прокомментировал земельные выборы в Баварии // РИА «новости». – 2018. – 14 октября. – Режим доступа: <https://ria.ru/20181014/1530622059.html> (Дата посещения: 23.11.2018.)

⁶ Landtagswahl 2018 Hessen // ARD Tagesschau. – 2018. – Mode of access: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2018-10-28-LT-DE-HE/index.shtml> (Accessed: 10.01.2019.)

⁷ Le Blond J. Merkel suffers another election setback in key German state of Hesse // The Guardian. – 2018. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/28/merkel-suffers-another-election-setback-key-german-state-of-hesse> (Accessed: 10.01.2019.)

мнением Й. Айгельсрайтера придерживается С. Телен¹, отмечая, что избиратели Гессена и Баварии не отдали голоса ХДС / ХСС и СДПГ, потому что не поддерживали союз этих двух партий и недоволен отсутствием согласия в рамках «Большой коалиции» [Thelen, 2018]. После этих выборов АдГ получила представительство во всех 16 земельных парламентах.

Значимое влияние на формирование политической культуры и избирательных предпочтений оказали и «русские немцы», которые «вернулись» в Германию в 1990-х годах и были признаны при- надлежащими немецкому народу согласно шестому параграфу Федерального закона о делах перемещенных лиц и беженцев [Gesetz über die Angelegenheiten... 1953]. Первым пунктом приема «русских немцев» был Фридланд (земля Нижняя Саксония). Далее происходило расселение, в частности в берлинский Марцан, Пфорцхайм (земля Баден-Вюртемберг) и Франкфурт-на-Майне (земля Гессен). По разным оценкам, в Германии проживает от 1,4 до 4 млн «русских немцев», что составляет 1,7–4,8% населения Германии². В 1988 г. канцлер Г. Коль представил программу переселения «русских немцев» с тем расчетом, что новые граждане станут его сторонниками, и до конца 2000-х годов «русские немцы» в самом деле голосовали за ХДС, которая до сих пор остается самой популярной партией среди русскоязычных переселенцев³. Ситуация стала меняться в связи с миграционным кризисом и особенно после инцидента с 13-летней девочкой Лизой, который вскрыл недовольство «русских немцев» мигрантами и беженцами с Ближнего Востока⁴. Депутат от АдГ Антон Фризен подчеркивал, что «российским немцам важно не потерять свою родину [...]. Миграционный кризис 2015 года с наплывом исламских мигрантов –

¹ Научный сотрудник в DAAD/AICGS, PhD в Институте политической науки в Технологическом университете Хаймнице.

² Oltermann P. How Germany's Russian minority could boost the far right // The Guardian. – 2017. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/22/how-germanys-russian-minority-could-boost-far-right> (Accessed: 30.01.2019.)

³ Бенюков К. В СССР не было мультикультурности. И здесь не будет // Медуза. – 2018. – 28 мая. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2018/05/28/v-sssr-ne-bylo-multikulturnosti-i-zdes-ne-budet> (Дата посещения: 24.12.2018.)

⁴ Кузьменкова О. «Русский мир» пришел в Берлин // Meduza. – 2016. – 25 января. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2016/01/25/russkiy-mir-prishel-v-berlin> (Дата посещения: 15.12.2018.)

это еще один гвоздь в крышку гроба немецкой идентичности, немецкого национального государства. Поэтому большинство российских немцев очень скептично относятся к политике открытых границ госпожи Меркель, к мигрантам из исламского мира¹. Мусульмане, к примеру, начали требовать совершения ритуальных молитв в рабочее время, пересмотря рабочего графика в течение Рамадана, предоставления отпусков на время религиозных праздников, а также стали участвовать в политической жизни страны и за них теперь борются партии² [Хенкин, Кудряшова, 2015]. В связи с этим в среде «русских немцев» распространены негативные настроения в отношении мигрантов-мусульман и беженцев из стран Ближнего Востока³, которых, с точки зрения «русских немцев», приняли в страну быстрее, тогда как «русским немцам» пришлось ждать несколько лет подтверждения факта приема в страну и получения гражданства⁴.

«Русские немцы», которые ранее голосовали за ХДС⁵, согласно опросу, проведенному университетами Кёльна и Дуйсбург-Эссена, стали отдавать голоса «Альтернативе для Германии»⁶. Например, продвижение АдГ в Баден-Вюртемберге связано с русскими немцами, проживающими в Пфорцхайме (его иногда назы-

¹ Жизнь русских немцев в Германии: Почему они пошли в политику // Московский комсомолец. – 2018. – 29 ноября. – Режим доступа: <https://www.mk.ru/social/2018/11/29/zhizn-russkikh-nemcev-v-germanii-pochemu-oni-poshli-v-politiku.html> (Дата посещения: 15.01.2018.)

² К примеру, Г. Шрёдер, вторично баллотировавшийся на пост федерального канцлера, обещал немецким мусульманам, что его партия сделает все возможное для принятия Турции в ЕС, и одновременно выступил против военного решения иракского вопроса [Хенкин, Кудряшова, 2015].

³ Jolkver N. How «Russian Berlin» deals with refugees // Deutsche Welle. – 2016. – Mode of access: <https://www.dw.com/en/how-russian-berlin-deals-with-refugees/a-19008279> (Accessed: 15.01.2019.)

⁴ Golova T. Russian-Germans and the surprising rise of the AfD // Open Democracy. – 2017. – Mode of access: <https://www.opendemocracy.net/od-russia/odr-editors-tatiana-golova/russian-germans-and-surprising-rise-of-afd-germany> (Accessed: 01.02.2019.)

⁵ Friedmann J. Russlanddeutsche in der AfD Rechtsruck in «Klein-Moskau» // Der Spiegel. – 2017. – Mode of access: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-warum-die-partei-bei-russlanddeutschen-so-beliebt-ist-a-1166915.html> (Accessed: 13.01.2019.)

⁶ Ruck I. So wählen Einwanderer und ihre Kinder // Tagesschau.de. – 2018. – Mode of access: <https://www.tagesschau.de/inland/wahlverhalten-migration-101.html> (Accessed: 15.01.2019.)

вают «маленькая Москва» (Klein-Moskau). «Русские немцы» из этого города уходят в политику, к примеру, Вальдемар Биркл, кандидат от АдГ по избирательному округу Пфорцхайм-Энц, является поволжским немцем, который приехал в Германию из Казахстана в 1990 г. Высокий уровень миграции, безработица и «русские немцы» привели к тому, что в Пфорцхайме АдГ набрала 43% голосов¹.

Несмотря на то что «русских немцев» сравнительно немного в Германии, АдГ борется за этот избирательный округ: партия на регулярной основе взаимодействует с сообществом «русских немцев», а также создала русскоговорящую группу в рамках партии, которая занимается решением проблем «русских немцев»². В отчете Экспертного совета немецких организаций по интеграции и миграции за 2016 г. отмечено, что 4,7% «русских немцев» поддерживают АдГ, тогда как среди собственно немцев поддержка АдГ составляет лишь 1,8%³. В. Биркл в одном из своих выступлений говорил о том, что «для АдГ важным является то, чтобы русские переселенцы видели в АдГ свой политический дом»⁴. «Русских немцев» в таком дискурсе привлекает то что несмотря на то что по закону Германии они являются гражданами, по настоящему время немцы их воспринимают мигрантами, и они чувствуют себя чужаками, хотя и противопоставляют себя мигрантам-мусульманам. АдГ предоставляет им возможность не только интегрироваться в немецкое общество, но и встроиться в политическую жизнь ФРГ, а значит, стать полноценными гражданами⁵.

Если наложить карту распространения ксенофобских настроений (рис. 3 в Приложении) на земли, в которых проживает

¹ Doerfler K. Russlanddeutsche als Wahlhelfer der AfD // FrankfurterRundschau. – 2017. – Mode of access: <http://www.fr.de/politik/bundestagswahl/afd-russlanddeutsche-als-wahlhelfer-der-afd-a-1346807> (Accessed: 13.01.2019.)

² Rethmann P. How Russians have helped fuel the rise of Germany's far right // The conversation. – 2018. – Mode of access: <http://theconversation.com/how-russians-have-helped-fuel-the-rise-of-germanys-far-right-105551> (Accessed: 31.01.2019.)

³ Golova T. Russian-Germans and the surprising rise of the AfD // Open Democracy. – 2017. – Mode of access: <https://www.opendemocracy.net/od-russia/odr-editors-tatiana-golova/russian-germans-and-surprising-rise-of-afd-germany> (Accessed: 01.02.2019.)

⁴ Klimeniouk N. Eine Minderheit, die keine sein will // Die Welt. – 2017. – Mode of access: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article168509967/Eine-Minderheit-die-keine-sein-will.html> (Accessed: 15.01.2019.)

⁵ Ibid.

наибольшее количество «русских немцев» (рис. 6 в Приложении), то можно увидеть относительно высокий уровень ксенофобии всех земель, тогда как голосование за АдГ в 2017 г. (рис. 7 в Приложении) находилось на уровне около 10%. Это связано с тем, что «русские немцы» видят в АдГ партию, которая будет продвигать их интересы, предоставлять политические и экономические преференции им, а не мигрантам-мусульманам, защищать традиционные ценности и помогать им почувствовать себя «своими среди почти своих». Исходя из этого, фактор «русских немцев» играет роль в продвижении повестки АдГ.

Рассмотрим «воронку причинности» голосования за АдГ (рис. 8 в Приложении). Германия – общество с развитой экономикой, в котором сочетаются принципы подчинения установленному порядку и рыночной экономики. Историческими ценностями являются католицизм или протестантизм, самоидентификация с землей, в которой проживает тот или иной гражданин, гордость за историческое и культурное наследие земли. Из социальных расколов основными являются сохраняющийся раскол (несмотря на объединение) между Западной и Восточной Германией, между немцами и мигрантами, «чужими», между «русскими немцами» и мигрантами из стран Ближнего Востока. Набор этих факторов влияет на неприятие «чужих» в самосознании и самоидентификации немцев. Это, в свою очередь, сдвигает партийные предпочтения к правоцентризму, идеям либерального консерватизма, поскольку со стороны граждан существует запрос, с одной стороны, на сохранение традиционных ценностей и их преемственности, с другой – на соблюдение неотъемлемых прав личности и свободу во всех областях деятельности.

Поднимаясь вверх по «воронке причинности», можно проследить, что значение приобретают такие темы, как защита от притока мигрантов, фактически являющихся «чужаками», и противодействие «исламизации» Германии. Кандидаты от АдГ выступали с критикой «политики открытых дверей», чем привлекли избирателей на свою сторону. Из экзогенных факторов стоит отметить, что правительство А. Меркель принимало мигрантов из стран Ближнего Востока после миграционного кризиса 2015 г., что вызывало недовольство части избирателей, обычно лояльного ХДС, в контексте событий в Кёльне 2015 г., терактов в соседних странах (например, Франции и Бельгии), а также инцидента с девочкой Лизой,

которые стали информационным поводом для правопопулистских партий. АдГ начала работать на местном уровне, стала сотрудничать с «русскими немцами», видя в них свой потенциальный избиратель. Продвигая идею о несправедливом отношении к «русским немцам» по сравнению с отношением к мигрантам, АдГ предложила «русским немцам» защиту их интересов в политической сфере и возможность интегрироваться в политическое пространство Германии через свои подразделения. Кроме того, голосованию за «Альтернативу для Германии» способствовал раскол в ХДС, а также неспособность А. Меркель создать «Большую коалицию» из-за разногласий в подходах партий к миграционной и экологической политике. Относительно высокий уровень безработицы накануне выборов в Гессене и Баварии (3,4%)¹ также способствовал снижению поддержки ХДС.

Таким образом, АдГ набирает популярность в связи с тем, что в рассматриваемые нами земли наблюдался большой приток мигрантов-мусульман. Хотя они восполнили нехватку рабочих рук и способствовали росту экономических показателей, в землях был отмечен высокий уровень ксенофобских настроений, желание сохранить культуру, традиции и ценности, что привело к голосованию за АдГ. Кроме того, неустойчивость «Большой коалиции» и раскол в рамках ХДС, противоречащие идеи единства и согласия в рамках немецкой нации, привели к тому, что граждане прибегли к протестному голосованию и предпочли отдавать голоса за АдГ, а не за ХДС / ХСС.

Заключение

Электоральный успех «Альтернативы для Германии» связан с рядом факторов. Среди них можно выделить существующие внутренние разногласия в ХДС и неспособность прийти к компромиссу в рамках «Большой коалиции», что вызвало протестное голосование немцев. Свою роль сыграл и фактор миграции из стран Ближнего Востока, в их отношении реакция выражалась в ксенофобских акциях и атаках на их лагеря. В силу привычки полагать-

¹ Germany inflation rate // Trading Economics. – Mode of access: <https://tradingeconomics.com/germany/inflation-cpi> (Accessed: 30.01.2019.)

ся на собственные силы «чужаков» в рассмотренных немецких землях приняли без энтузиазма. Вместе с тем мигранты, компенсировав нехватку рабочей силы, способствовали экономическому росту тех земель, в которые они были расселены. Отдельным фактором стоит считать «русских немцев», которые видят в АдГ возможность выйти в политическую сферу и почувствовать себя полноправными гражданами, в противовес вызывающим у них недовольство мигрантам-мусульманам.

Список литературы

- Киреев Н.Г. Турецкая диаспора на Западе // Мусульмане на Западе: Сборник статей. – М.: ИВ РАН, 2002. – С. 47–88.
- Мелешкина Е.Ю. «Воронка причинности» в электоральных исследованиях // Полис. Политические исследования. – М., 2002. – № 5. – С. 47–53.
- Харитонова О.Г. Религия и демократия: Чем полезен опыт социального католицизма // Ислам в современном мире. – М., 2016. – № 12(1). – С. 163–178.
- Хенкин С.М., Кудряшова И.В. Интеграция мусульман в Европе: Политический аспект // Полис. Политические исследования. – М., 2015. – № 2. – С. 137–155.
- Arzheimer K. Politische Kultur und das Parteiensystem in Hessen // Land Hessen. Geschichte – Gesellschaft – Politik / A. Röming, H. Bernd (Hrsg.). – Kohlhammer, 2014. – S. 147–170.
- The American Voter / A. Campbell, Ph. E. Converse, W.E. Miller, D.E. Stokes. – N.Y.: Wiley-Blackwell, 1960. – 573 p.
- Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz – BVFG) // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. – 1953. – Mode of access: <https://www.gesetze-im-internet.de/bvfg/BJNR002010953.html> (Accessed: 12.12.2018.)
- Greenstein C., Tensley B. Is Germany's future brown or green? // Slate. – 2018. – Mode of access: <https://slate.com/news-and-politics/2018/10/merkel-resignation-germany-state-elections-greens-afd.html> (accessed: 10.01.2019.)
- In diesem Bundesland hat sich die Zahl der Migranten mehr als verdoppelt // Die Welt. – 2017. – Mode of access: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article167287260/In-diesem-Bundesland-hat-sich-die-Zahl-der-Migranten-mehr-als-verdoppelt.html> (Accessed: 11.04.2018.)
- Lewicki A. Germany national report 2016 // European Islamophobia Report / E. Bayrakli, F. Hafez (eds). – İstanbul: SETA, 2017. – P. 215–236.
- Mintzel A. Specificities of Bavarian political culture // Political culture in Germany / D. Berg-Schlosser, R. Rytlewski (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 1993. – P. 101–115.
- Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015 / Pew Research Center. – 2016. – Mode of access: <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (Accessed: 05.05.2018.)

- Oppenhuis E.* Voting behavior in Europe: A comparative analysis of electoral participation and party choice. – Amsterdam: Het Spinhuis, 1995. – 245 p.
- Schmiechen-Ackermann D.* Milieus, political culture and regional traditions in lower Saxony in comparative perspective // *Heimat, Region, and Empire. The Holocaust and Its Contexts* / C.W. Szejnmann, M. Umbach (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 2012. – P. 43–55.
- Thelen S.* Local elections in Hesse has national impact // AICGS. – 2018. – Mode of access: <https://www.aicgs.org/2018/10/local-election-in-hesse-has-national-impact/> (Accessed: 12.01.2019.)
- Wehling H.G.* The Significance of regional variations: The case of Baden-Württemberg // *Political Culture in Germany* / D. Berg-Schlosser, R. Rytlewski (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 1993. – P. 91–100.
- Westle B.* Changing aspects of national identity in Germany // *Political Culture in Germany* / D. Berg-Schlosser, R. Rytlewski (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 1993. – P. 271–294.
- Wieder T.* Allemagne: marginalisée par les plus radicaux, Frauke Petry quitte l’AfD, le parti d’extrême droite // *Le Monde*. – 2017. – Mode of access: https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/26/allemande-marginalisee-par-les-plus-radicaux-frauke-petry-quitte-l-afd-le-parti-d-extreme-droite_5191698_3214.html (Accessed: 14.01.2019.)

Приложения

Partial Results

Results are presented by first vote, where 299 local representatives are directly elected to the Bundestag. The second vote seats are proportionally filled from party lists according to the nationwide share.

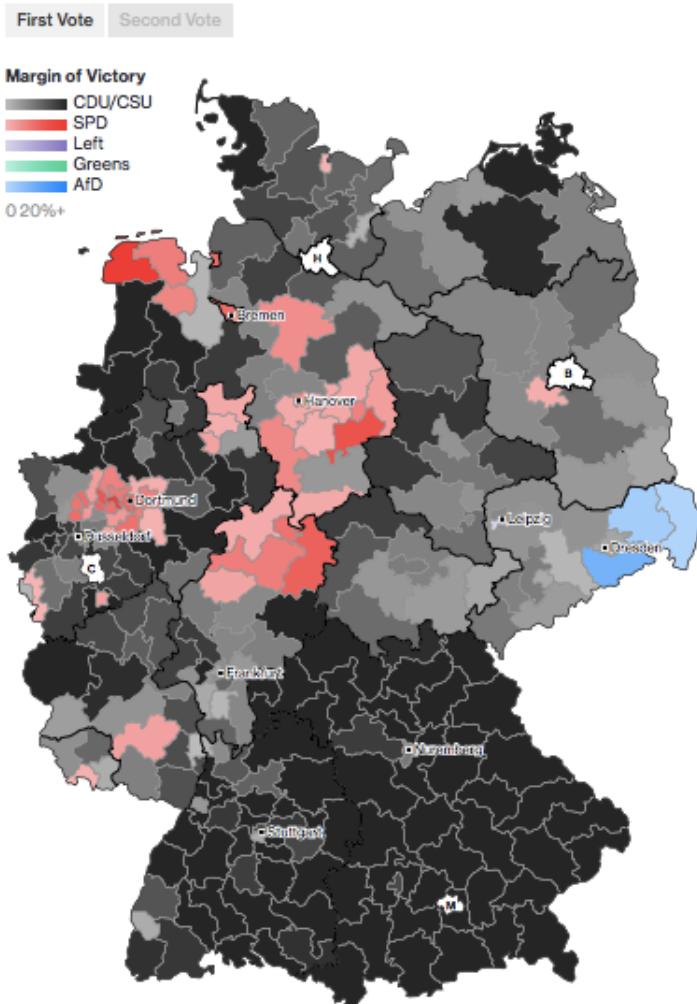


Рис. 1

Количество принятых мигрантов в земли Германии за 2016 г.

Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund gestiegen

Veränderung 2016
gegenüber 2015
in Prozentpunkten,
in (ehemaligen)
Regierungsbezirken



welt

Quelle: Statistisches Bundesamt

Quelle: Infografik Die Welt, Destatis

Рис. 2
Количество принятых мигрантов в земли Германии за 2016 г.

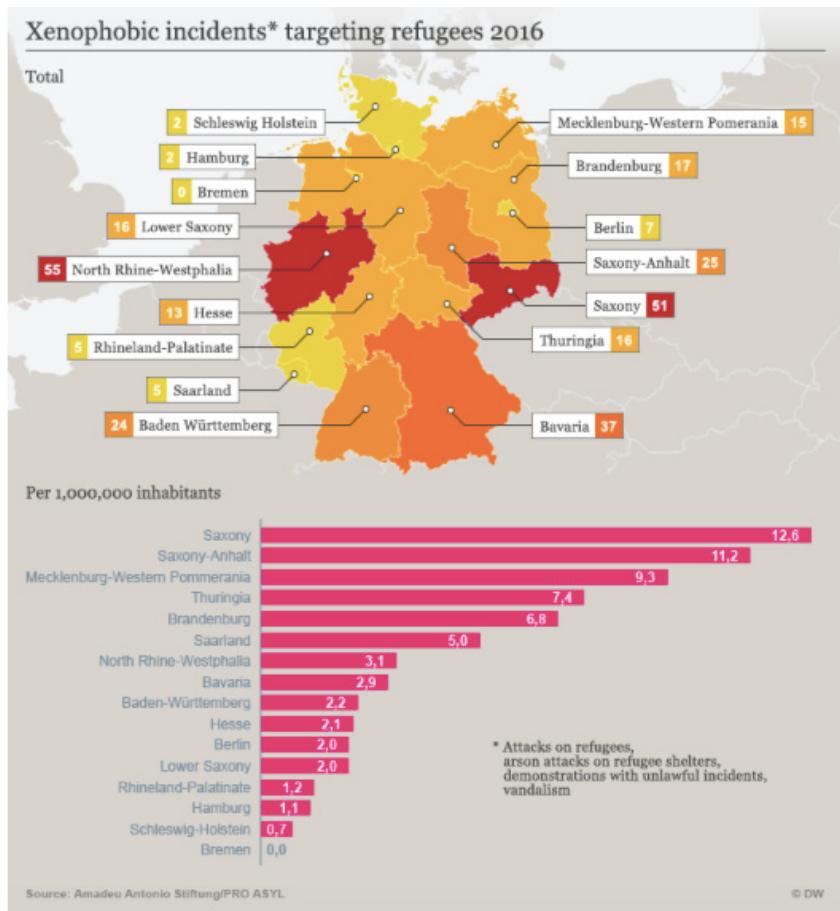


Рис. 3
Карта распространения ксенофобских настроений по землям Германии в 2016 г.

Источник: German police chief concerned at growing anti-refugee violence [Электронный ресурс] // Die Welt. – 2016. – 14 Mai. – Режим доступа: <http://www.dw.com/en/german-police-chief-concerned-at-growing-anti-refugee-violence/a-19257795> (Дата обращения: 5.05.2018.)

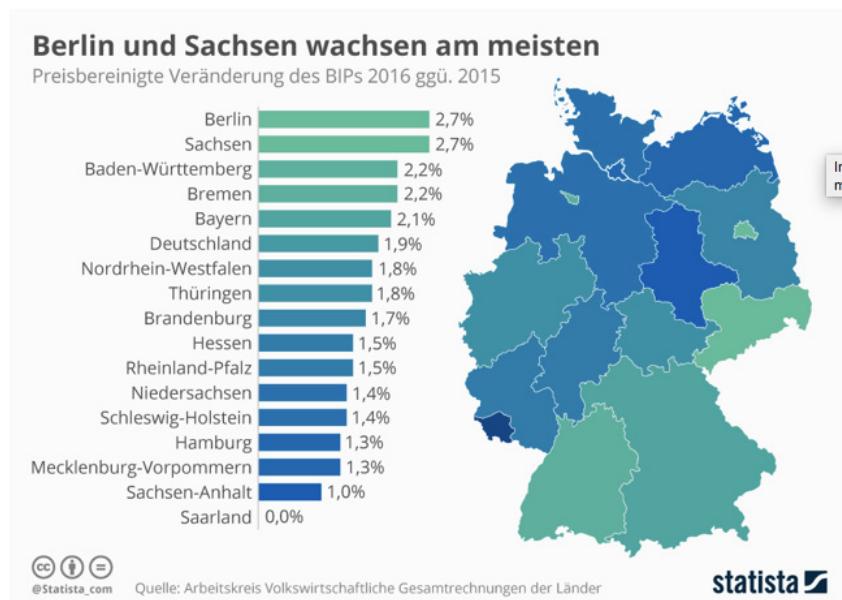


Рис. 4
**Статистические данные,
отражающие уровень экономического роста
по землям Германии за 2016 г.**

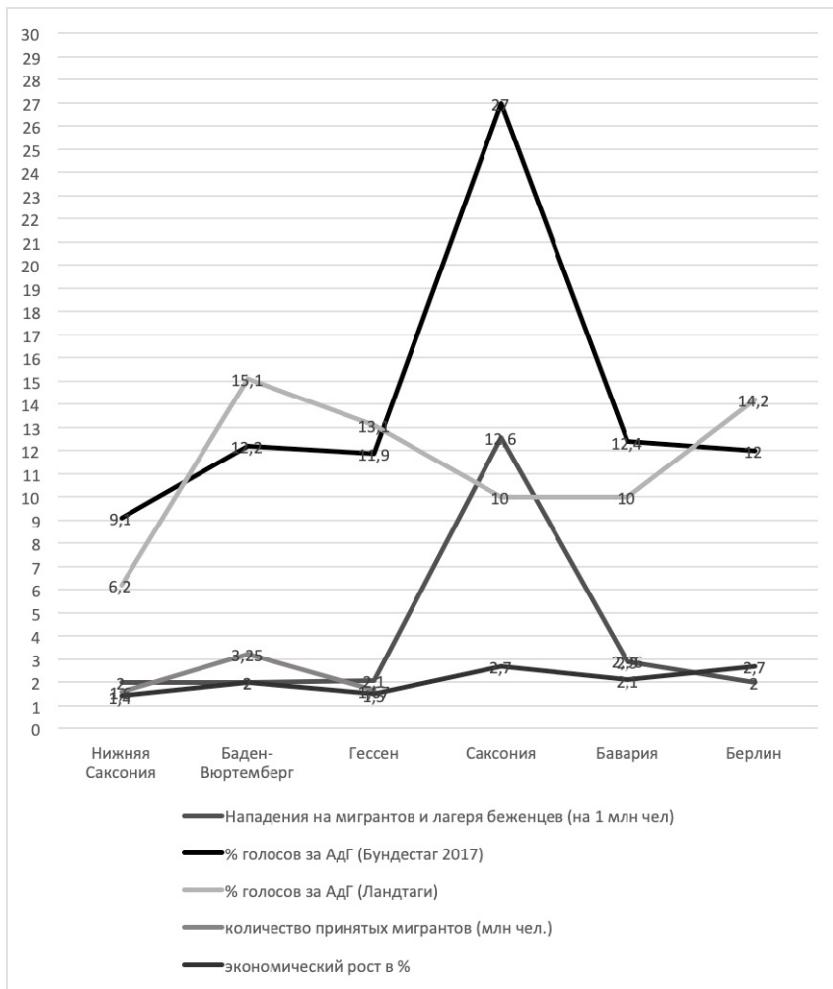


Рис. 5
**Сопоставление факторов голосования за АдГ
и отданных за нее голосов**

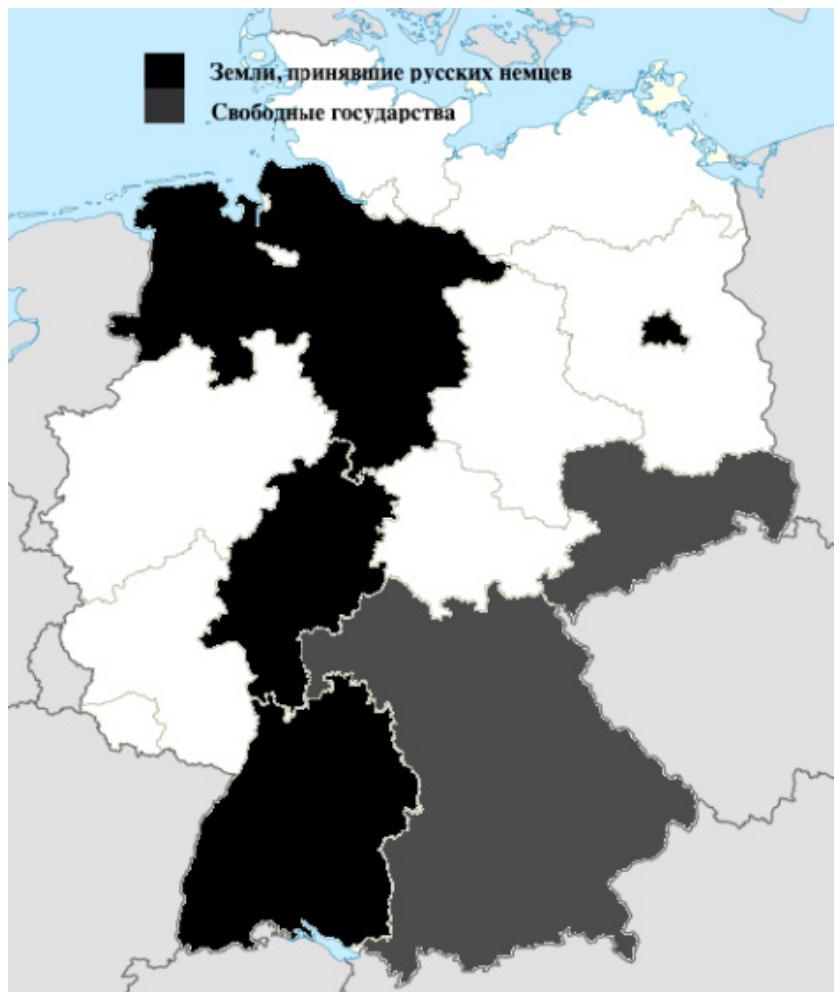


Рис. 6
Земли, которые приняли русских немцев,
и свободные государства

AfD share of vote

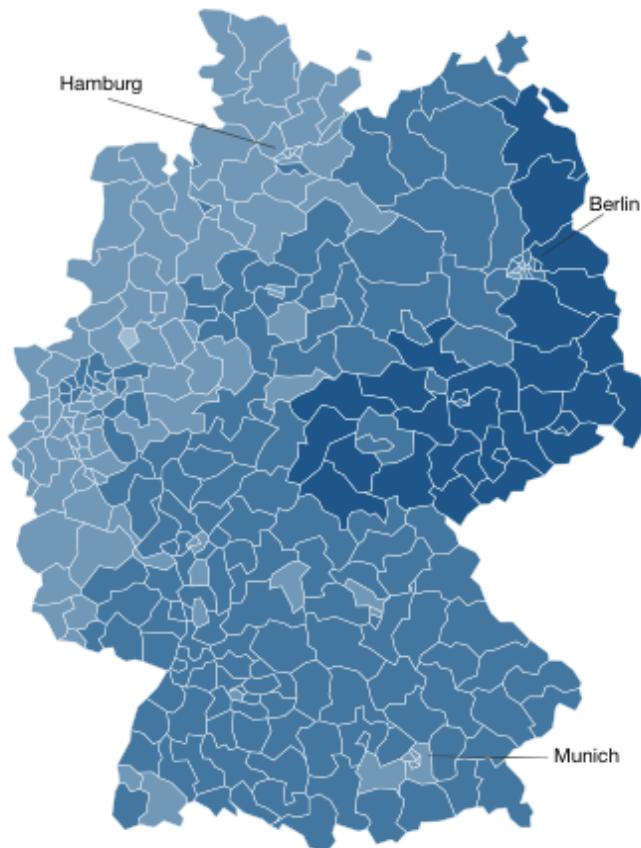
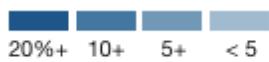


Рис. 7
Результаты голосования в Бундестаг Германии 2017
за «Альтернативу для Германии»



Рис. 8
«Воронка причинности» голосования за АдГ

М.А. ЭКБА*

**ФОРМИРОВАНИЕ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ
ПОСЕЛЕНЧЕСКОГО УРОВНЯ В РОССИИ
(НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)¹**

Аннотация. С целью исследования механизмов рекрутования, процессов формирования и состава властных элит поселенческого уровня местного самоуправления в России был проведен ряд экспертных интервью с представителями элит трех районов Воронежской области – Семилукского, Новоусманского и Бобровского, а также предпринят биографический анализ действующего депутатского корпуса и глав администраций городских и сельских поселений Воронежской области в целом. В результате исследования удалось выявить, что условия принадлежности к властным элитам в большей степени имеют неформальный характер. Сохраняется стойкая тенденция к преобладанию бюджетников среди депутатов Советов и глав администраций. Выявлена тенденция к неравномерному распределению властного ресурса между ветвями власти с явным преимуществом администрации и главы поселения.

Ключевые слова: местное самоуправление; поселенческий уровень; локальные элиты.

Для цитирования: Экба М.А. Формирование локальных элит поселенческого уровня в России (На примере Воронежской области) // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 245–261. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.12

* Экба Марина Аслановна, аспирант, факультет политологии МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: marinaekba@gmail.ru

Ekba Marina, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: marinaekba@gmail.ru.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: Политическое положение и проблемы развития».

M.A. Ekba
Formation of local elites in Russia's settlements
(on the example of Voronezh region)

Abstract. The aim of the study was to research the mechanisms of recruitment, processes of formation and allocation of the political elites of the settler local government in Russia. In order to implement the issue a number of expert interviews with representatives of the elites of three Voronezh region districts (Semiluksky, Novousmansky and Bobrovsky) were conducted. Along with that a biographical analysis of the current deputy corps and heads of administrations in settlements of the Voronezh region was held. As a result of the study, it was found that the conditions of accession to the ruling elites are more informal. There is a persistent tendency to the predominance of state employees among the deputies of the Soviets and heads of administrations. It was revealed the tendency to uneven distribution of power resources between the branches of power with a clear advantage of the administration and the head of the settlement.

Keywords: local government; settlement; local elites.

For citation: Ekba M.A. Formation of local elites in Russia's settlements (on the example of Voronezh region) // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 245–261. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.12

Изучение локальных элит поселенческого уровня – новое направление в отечественной политической науке. До сих пор не было представлено исследований, в фокусе которых находились бы механизмы рекрутования поселенческих элит, конфигурация акторов, распределение между ними власти и ресурсов, интенсивность ротации, а также влияние на эти процессы различных социальных групп.

Тем не менее сложился ряд общих подходов к исследованию политических элит. Они включают в себя некоторые теоретические положения и методологические приемы, применимые к изучению, в том числе и локального, а точнее, поселенческого уровня элиты.

Прежде чем приступить к рассмотрению теорий элит, стоит упомянуть некоторые особенности их зарождения в России, которые предопределили как направление развития, так и современное состояние. Во-первых, российская элитология очень молода. Ее история насчитывает лишь три десятилетия: многие из крупных современных исследователей стояли у самых истоков зарождающегося направления и в своих работах отразили возникновение и трансформацию новых элит в меняющейся социальной структуре постсоветской России. Еще одна особенность связана с резкой

сменой вектора дисциплины уже на этапе ее возникновения и с последующим стремительным расширением проблемного поля. Дело в том, что некоторые российские элитисты-первоходцы [Ашин, 1985; Основы политической элитологии, 1999; Ашин, 2003; Бурлацкий, 1990] разделяли марксистский взгляд на социальную структуру, предполагавший деление общества на экономические классы и представляющий элиты средством укоренения эксплуататорского характера общественных отношений. Их работы основывались на критическом разборе существующих элитистских теорий. Исследователи выражали несогласие с их ключевым положением – необходимостью и неизбежностью существования элит в любом обществе, независимо от уровня его развития и внутренней иерархии. Тем не менее именно в критических трудах были заложены основы современной российской элитологии.

В ходе масштабной перестройки социальной системы стало очевидно, что в новом обществе привилегированное положение может быть обеспечено либо политической властью, либо частной собственностью. Это обстоятельство предопределило особый интерес современных элитологов к двум наиболее влиятельным элитным группам – политической и экономической. Уже к концу 90-х годов прошлого столетия появился ряд работ, посвященных вопросам взаимного влияния упомянутых групп. Некоторые из выводов, к которым пришли исследователи, интересны в контексте рассмотрения локальных элит. Так, Л.А. Беляева [Беляева, 1997, с. 62] полагает, что степень взаимного влияния политической и экономической элит настолько высока, что можно говорить об их сращивании и даже единстве. Однородность структур, однако, не исключает другой характерной особенности – высокой степени фрагментированности внутри элитных групп. Изучая экономическую верхушку России, Н.Ю. Лапина обратила внимание на то, что этот общественный слой не обладает признаками, определенными социологией для элит: он гетерогенен, у его представителей нет особого социального статуса, их превосходство не закреплено в общественном сознании. При этом исследователь отмечает, что «в современной России экономическая элита в ее классическом понимании отсутствует, здесь сформировались мощные отраслевые региональные группировки, занимающие ключевые позиции во владении и распоряжении собственностью, в большей или меньшей степени сплоченные и осознающие собственные интересы».

сы» [Лапина, 1997, с. 5]. Таким образом, иерархию отраслевых элит возглавляет газовая, затем следуют нефтяная, банковская и военно-промышленная элиты. По словам Т.И. Заславской [Заславская, 2004], определяющей особенностью российской элиты является теневое слияние власти и крупного бизнеса с сохранением кланово-олигархической структуры государства. Эти особенности, как считает исследователь, предопределили «условия входа» в элитную группу – положение в сфере государственного управления или владение крупной частной собственностью.

Стоит отметить, что в большинстве случаев внимание ученых элитологов сконцентрировано на общегосударственной элите. Зачастую именно способность и наличие ресурсов для влияния на принятие решений федерального уровня выдвигается в качестве определяющего свойства для идентификации элиты внутри политической и экономической верхушки общества. Так, О.В. Крыштановская в своем исследовании «Анатомия российской элиты» выдвигает тезис о том, что в российских реалиях к элите следует относить людей, занимающих высшие государственные должности, в том числе высшее руководство («Политбюро»), правительство, парламент и региональные элиты. В понимании исследователя, элита – это верхушка политического класса, своего рода «собственник государства», который имеет возможность создавать внутри страны условия для укрепления и легитимации своего эксклюзивного положения [Крыштановская, 2005]. Подобная трактовка понятия элиты, очевидно, не соответствует теме данной статьи – элитам на поселенческом уровне. Однако внутренняя структура политической верхушки, описанная в труде О.В. Крыштановской, вполне может быть использована для анализа и локального уровня. Так, элита распадается на субэлиты по отраслевому принципу (военная, политическая, экономическая), рекрутационному (избранные и назначенные), функциональному (идеологи, менеджеры, силовики) и др.

Для понимания состава и механизмов рекрутирования региональных (а по аналогии с ними и муниципальных элит) существенную помощь оказывает работа О.В. Гаман-Голутвиной «Региональные элиты России: Персональный состав и тенденции эволюции». Автор делит представителей элиты на две большие группы – «бюрократы» и «вольные стрелки». Принципиальное различие заключается в механизмах и каналах рекрутирования. К «бюрократам» относятся действующие главы исполнительных,

реже – законодательных органов власти, представители федеральных агентств и ведомств, силовых структур, которые вошли в состав элиты в результате назначения на должность. Ряды «вольных стрелков» пополняются за счет профессиональных политиков, не занимающих официальные должности в органах государственной власти: гражданские активисты, представители партий, СМИ, учреждений культуры, науки и образования, вошедшие в состав элиты после их избрания. При этом на региональном уровне существуют три основных источника пополнения элиты – администрация федерального и регионального уровня, бизнес и политические партии. Обратим внимание на то, что в качестве одного из каналов рекрутования региональных элит О.В. Гаман-Голутвина называет органы муниципальной власти. Данное утверждение интересно в контексте дальнейшего рассмотрения поселенческих элит [Гаман-Голутвина, 2004].

Альтернатива «общегосударственному» и региональному разрезу исследования элит представлена В.Г. Ледяевым, Д.Г. Сельцером и А.Е. Чириковой [Чирикова, Ледяев, Сельцер, 2014, с. 88–105; Чирикова, Ледяев, 2014; 2015]. В своих работах они осуществили комплексный анализ власти в малых российских городах, делая акцент на конфигурации акторов, моделях взаимодействия ветвей власти муниципальных образований, а также формальных и неформальных ресурсах локальной политики. На примере двух малых городов Пермского края они предприняли попытку выявить, как распределяются ресурсы в локальных сообществах, как соотносятся формальные (занимаемая должность) и неформальные ресурсы власти в малых политических образованиях, в каких случаях топ-позиция не обеспечивает реального лидерства. Используя методы глубинного интервью и экспертных оценок, опросив представителей элит, исследователи пришли к выводу о том, что занятие высокой должности во властной структуре муниципального образования не обеспечивает полноты реального лидерства или влияния на принятие решений. В небольших политических образованиях только сочетание формальных и неформальных инструментов, а также создание коалиций с бизнесом или силовыми структурами позволяют контролировать власть и управлять политическим процессом на территории. Кроме того, наличие неформальных связей зачастую обеспечивает более оперативное и эффективное решение проблем.

Изучая элиты малых образований, необходимо учитывать, насколько стремительно могут перераспределяться ресурсы между разными типами акторов. Недостаточно однажды завоевать привилегии и установить статус, необходимо постоянно подтверждать свою способность его поддерживать и воспроизводить в конкурентных условиях. Еще один вопрос, который стоял перед упомянутыми выше исследователями, – как распределяется властный ресурс между лидером и его командой. Ими описаны случаи перехода формальной власти неформальным лидером или наращивания влияния членов команды при поддержке силовых структур и иных теневых акторов. Подобное пренебрежение к формальным атрибутам власти объясняется низким уровнем доверия локальных элит к местным институтам при сохранении высокого репутационного потенциала личности управленца. Что примечательно, не было выявлено прямой зависимости между личностными чертами лидера и уровнем доверия со стороны местных элит, которые определяют эффективность управленца способностью разрешать межэлитные конфликты, а также выполнять формальные и неформальные лидерские функции.

Среди факторов, определяющих возможность вступления в элитную группу, кроме персональных качеств и неформальных ресурсов, исследователи называют структурные и институциональные свойства данного политического образования. На сегодняшний день достаточными ресурсами для вхождения в местную элиту обладают лишь представители крупного бизнеса, высшие должностные лица исполнительной власти, а также наиболее влиятельные члены представительных органов. По мнению Чириковой и Сельцера, ни члены партийных организаций, ни гражданские активисты, ни бюджетники в обозримом будущем не смогут встроиться в ограниченное поле локальной элиты. Причина кроется в том, что устоявшаяся схема воспроизводства местных элит поддерживается многолетними неформальными связями и отработанными механизмами внутригруппового взаимодействия. Глубинные изменения возможны лишь при соответствующей политики центра и структурных изменениях режима.

И по целям исследования, и по методологии, и по масштабу исследуемого объекта проекты Д.Г. Сельцера и А.Е. Чириковой максимально близки к теме данной статьи – поселенческим элитам.

Исследование локальных элит поселенческого уровня основано на материалах, полученных в результате глубинных интервью с представителями местной элиты, среди которых депутаты Советов народных депутатов, работники администраций, члены крупных НКО (Союз семей погибших военнослужащих, Всероссийское общество инвалидов, Совет ветеранов, спортивные организации). В общей сложности было проведено 28 экспертных интервью в трех районах Воронежской области – Бобровском, Новоусманском и Семилукском. Интерес к Бобровскому району связан с устойчивыми тенденциями электорального поведения местного населения: на выборах федерального и регионального уровней сохраняется высокая явка с высоким процентом голосов за фаворита гонки¹. Новоусманский и Семилукский районы расположаются вблизи региональной столицы, города Воронежа, что во многом предопределяет политическую конъюнктуру поселений. При этом различается модель управления в районах – во главе Новоусманского – руководитель администрации, а Семилукским управляет председатель Совета народных депутатов. В обоих районах в 2018 г. произошла смена главы².

Вместе с тем был предпринят анализ биографических сведений о главах поселений и депутатах Советов действующих созывов по всей Воронежской области. Данные были получены из открытых источников – сайта региональной избирательной комиссии, а также сайтов администраций районов и поселений.

В результате исследования стало очевидно, что механизмы формирования органов власти и рекрутования элит, их социальная база, условия для вхождения в элиты, а также идентификаторы и мотивы принадлежности к ним, воспроизводящиеся на федеральном, региональном и отчасти локальном городском уровнях, не распространяются на местные поселенческие элиты. Политическая и социальная верхушка поселений имеет ярко выраженные

¹ Выборы губернатора Воронежской области 2014 г. – явка 90,6%, за Гордеева А.В. – 94,9%; 2018 г. – явка – 84,7%; за Гусева А.В. – 90,8%. Выборы Президента РФ 2012 г. – явка 80,6%, за Путина В.В. – 79,7% 2018 г. – явка 82,9%, за Путина В.В. – 88,4%. Данные с сайта Избирательная комиссия Воронежской области. – Режим доступа: voronezh.vybory.izbirkom.ru (Дата посещения: 20.02.2019.)

² Глава Новоусманского района – глава администрации Маслов Д.Н., вступил в должность 09.02.2018. Глава Семилукского района – председатель Совета народных депутатов Павляшек В.Ф., избран 09.09.2018.

особенности формирования и функционирования, общие для всех территориальных образований уровня поселений, независимо от характера взаимоотношений с районными властями и управленческой модели поселения. Наибольшее влияние на управленческие практики, состав элит и конфигурацию акторов оказывает территориальная удаленность от районного центра, а в случае с районами, приближенными к региональной столице, – удаленность от нее. Этот параметр оказывается даже более значимым, чем демографические и социально-экономические характеристики поселения.

При этом, как и в случае с более крупными территориальными образованиями, внутри управленческой элиты поселка наблюдается неравномерное распределение властного ресурса между исполнительными и представительными органами. Фактически способностью принимать общественно значимые решения или оказывать влияние на их принятие на более высоких уровнях обладает только руководитель администрации – независимо от того, является ли он одновременно и главой поселения, и председателем Совета депутатов.

Рассмотрим детально некоторые уникальные черты локальных элит поселенческого уровня, которые не встречаются вовсе или не имеют определяющего значения на более высоких уровнях управления.

«Условием входа» в поселенческую элиту, в первую очередь, можно назвать репутацию и авторитет политика как личности. Личностные характеристики в иерархии ценностей населения опережают и профессиональную принадлежность, и уровень образования, и субъект выдвижения (если речь идет о членах представительных органов власти). Если на общегосударственном и региональном уровне принадлежность к элите обеспечивается высоким положением в сфере государственного управления или обладанием крупной частной собственностью, то на локальном уровне главным становится общественное мнение и готовность населения оказывать доверие главе администрации или депутату. Поселения как политические образования не предполагают наличия разветвленной и развитой системы управления, поэтому высокое положение в органах власти не конвертируется в реальную власть и влияние. Аналогичная ситуация складывается и с частной собственностью. Если на уровне поселений и появляются крупные собственники, бизнесмены, промышленники, они стремятся войти

в состав элит более высокого уровня, поскольку участие в политической жизни поселка или управление им не способны обеспечить успешного лоббирования экономических интересов или выгоду для бизнеса в виде удачных сделок, льгот и преференций со стороны государства.

Масштаб территории и невысокая численность населения в поселениях предопределяют личное и тесное взаимодействие практически всех жителей. В подобных условиях, когда «все на виду», уважением и влиянием обладают только люди, зарекомендовавшие себя. По свидетельству некоторых респондентов, значение имеет даже происхождение и репутация семьи, в которой был рожден кандидат в депутаты или на должность главы. Примечательно, что моральные и этические ценности жителей поселений переходят в их предпочтения как избирателей, не претерпевая никаких трансформаций. Так, среди качеств, определяющих выбор главы или депутата, были названы трудолюбие, желание действовать на благо родного села, «проверенность», честность, хозяйственность¹:

Умеет работать с людьми, умеет ставить задачи, умеет побуждать к исполнению.

Человек деловой, открытый, честный, бескомпромиссный – эти четыре качества стали определяющими.

Закономерным следствием является то, что предпочтение всегда будет отдаваться «своим», среди глав поселений Воронежской области – 83,5% постоянно проживающих и в пределах своего поселения. В случаях, когда должностные лица и депутаты избираются из жителей поселка, доверие к ним выше. «Чужим» предпочтение отдают лишь в тех случаях, когда кредит доверия местных претендентов очень низкий. Даже качественная предвыборная кампания и активная агитация кандидатов из других поселений, а тем более районов, может стать успешной, только если нет достойной альтернативы среди знакомых населению людей.

Описанные «условия входа» очень важны в контексте эффективности местных элит. С одной стороны, человек, которому было оказано доверие односельчан, соседей, друзей, действует, руководствуясь высокой личной ответственностью, и стремится подтвердить свою репутацию. С другой стороны, «любой желаю-

¹ Здесь и далее цитаты из глубинных интервью выделены курсивом.

ящий может стать депутатом, если его любят. То есть избиратели, не имеющие глубокого понимания полномочий депутатов и главы, зачастую выбирают кандидатов, которые не обладают достаточными знаниями и навыками, а уровень их управленческого потенциала не позволяет качественно выполнять свои функции. Все это порождает дефицит компетентных управленцев среди локальных элит поселенческого уровня.

Рассмотрев, как можно войти в состав местной элиты, перейдем к вопросу, зачем это делать. В чем мотивация жителей и что им дает принадлежность в управленческой структуре поселения?

Прежде всего, стоит отметить, что «классических» благ, к которым стремятся федеральная и региональная элиты, уровень поселка обеспечить не может. Ни глава поселения, ни депутаты не получают доступа к ресурсам, способности лоббировать личные или бизнес-интересы и даже особого престижного статуса.

Существенно различается мотивация кандидатов в сельских и городских поселениях, особенно если речь идет о районном центре.

По мнению респондентов, *людям с далеко идущими политическими или экономическими целями имеет смысл становиться депутатом лишь на уровне района или в поселках, расположенных близко к городу, где есть высокий финансовый потенциал*.

Так, председатель Совета одного из городских поселений Новосмансского района разделил депутатов «по призванию» и «по выгоде». В текущем созыве из 16 мандатов около 30% отошли «конъюнктурным людям». В его понимании, это представители молодежи, которые видят в депутатском мандате поселенческого уровня входной билет в политическую элиту района, а затем и региона. Они держатся обособленно, в большинстве своем «просто отсиживаются», сессии посещают редко. Другие – «по зову души». К ним относятся члены Совета, которых искренне интересует судьба родного города, и они готовы вкладывать свои силы и время в решение его проблем, несмотря на отсутствие видимых привилегий и безвозмездный характер деятельности местного депутата.

В данном вопросе вновь определяющее значение приобретает происхождение и место жительства депутатов и главы до избрания или назначения. Когда речь идет о сельских поселениях, в особенности – отдаленных и не обладающих ресурсами, ведущий стимул быть депутатом – помочь родному селу. Лишь в некоторых поселениях статус депутата дает какое-то особое положение в виде

престижа и повышения уровня влиятельности за счет уважения односельчан. В целом неоднократно отмечалось, что депутатский мандат накладывает больше ответственности, чем приносит выгоды. Спрос со стороны населения, как правило, велик. Люди требуют отчета о проделанной работе и немедленного решения их проблем, которые обычно связаны с вопросами благоустройства, ЖКХ, строительства дорог. Депутаты же не обладают ни финансовыми ресурсами, ни возможностью в значительной степени влиять на решения главы поселения, не говоря уже про вышестоящие органы власти.

Помимо желания внести вклад в развитие своего поселения был выявлен мотив реализации лидерского потенциала. В силу личностных особенностей некоторые люди стремятся заниматься общественной деятельностью, делиться своими навыками и уменьшениями. Также статус депутата обеспечивает регулярное общение с односельчанами и даже в определенном смысле – досуг. В ряде случаев можно говорить и о «добровольно-принудительном» характере формирования представительных органов. В некоторых поселениях, вследствие низкой конкуренции и отсутствия мотивации для участия в деятельности Совета, представительный орган формируется с помощью авторитета главы или районных властей, которые способны заинтересовать уважаемых жителей поселения принять участие в выборах.

Примечательно, что состав элит и механизмы рекрутирования в большей степени зависят от описанных особенностей мотивации и условий входа, чем от фактических полномочий и функций органов управления.

На сегодняшний день, согласно 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹, в ведении органов местного самоуправления на поселенческом уровне находятся вопросы утверждения и исполнения бюджета поселения, установление местных налогов и сборов, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности поселения, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, строительство дорог и

¹ Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018; с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // Российская газета. – 2003. – № 202, 08 октября.

транспорт, благоустройство территории, развитие и ремонт жилого фонда, а также ряд природоохранных и культурно-просветительских функций (содержание библиотек и культурных памятников, организация досуга и отдыха, сохранение архивного фонда поселения).

Исходя из приведенного, довольно короткого, списка полномочий поселенческого уровня, в управлеченческой элите поселения должны быть представлены специалисты в области ЖКХ, дорожно-транспортной сферы, экономики и финансов. Однако анализ биографических сведений депутатов и глав поселений показал, что абсолютным лидерством по численности в составе элит обладают «бюджетники» (около 72%). Наибольшим почетом и уважением при этом пользуются работники сфер образования и здравоохранения. Примечательно при этом, что в списке полномочий поселенческого уровня отсутствуют здравоохранение и образование, финансирование этих сфер из бюджета поселения не производится. На втором месте – специалисты в области сельского хозяйства (12,5%), поддержкой которого поселения также не занимаются. В свою очередь они разделяются на индивидуальных предпринимателей (фермеров, владельцев небольших хозяйств), которые составляют меньшинство, и рядовых сотрудников более крупных хозяйств и аграрных производств – инженеры, механизаторы, агрономы. Затем следуют специалисты в области финансов – сотрудники отделений банков, бухгалтеры, а также сотрудники почты и представители торговли (продавцы розничных товаров). Во многих поселениях в состав представительных органов также входят и пенсионеры, что оценивается местными жителями однозначно положительно. *С высоты своих лет и опыта эти люди способны оказывать помощь в принятии верных решений, которые пойдут на благо развития поселка.*

Состав представительных органов сельских поселений очень стабилен. Большинство депутатов и глав избираются на два и более срока (68,5%). Вместе с тем как правило, в течение électoralного цикла сменяется около 30% депутатов. Связано это с объективными причинами – смена места жительства или невозможность осуществлять свои полномочия по возрасту. Как отметила сотрудница администрации одного из крупных сельских поселений, бюджетники реже складывают свои полномочия. По ее наблюдениям, люди из торговли и индивидуальные предприниматели остаются только на один срок. Причины этой закономерности

не только в наличии рычагов влияния на сотрудников школ, медицинских и культурных учреждений. Дело в том, что большинство проблем, с которыми приходится сталкиваться на уровне поселений, относятся именно к этим сферам.

Одной из наиболее острых проблем, которая непосредственно связана с профессиональной принадлежностью и социальным статусом представителей локальных элит, является проблема компетентности и соответствия уровня знаний и умений депутатов возложенным на них полномочиям, несмотря на высокий уровень образования (более 76% представителей местных элит обладают высшим профессиональным образованием). Наиболее общее и повсеместно распространенное затруднение кроется в отсутствии юридической и финансовой грамотности депутатов. Это не позволяет им должным образом рассматривать и принимать бюджет, работать с НПА и зачастую даже является преградой в ознакомлении со своими депутатскими полномочиями. В ходе проведения глубинных интервью работники администраций и председатели Советов неоднократно высказывали инициативы по организации «школы депутата», где избранным кандидатам давали бы первичные знания о законодательстве в области местного самоуправления, налогообложения и порядка формирования бюджета поселений.

Еще одна проблема заключается в отсутствии информационно-технической подкованности как депутатов, так и сотрудников администрации. Это обстоятельство в значительной мере снижает эффективность взаимодействия с более высокими уровнями власти, а также замедляет решение административных вопросов в поселениях.

Что касается присутствия профессионалов среди членов элиты, то налицо дефицит специалистов в области ЖКХ, дорожного хозяйства и транспорта. Тем не менее практически все респонденты, отвечая на вопрос, достаточен ли уровень компетенций и профессионализма представителей местных элит, давали положительный ответ. При более детальном рассмотрении вопроса удалось выявить два основания подобной точки зрения. Во-первых, не во всех поселениях среди местных жителей достаточно представителей разных специальностей для формирования «многопрофильного» органа. *У нас в поселении нет больницы. Так лучше вовсе без врачей, чем с чужими.* Второй аспект еще более глубинный. *Прежде чем менять подход к формированию представительных ор-*

ганов власти в поселках, необходимо изменить подход к формированию местного бюджета и выстроить взаимодействие между Советами соседних поселений и связь район – поселок. Поскольку представительные органы не обладают достаточным ресурсом для реального решения проблем поселения, с повышением уровня компетенций его членов не вырастет эффективность самого органа. На данный момент большинство консультативных функций по юридическим, организационным вопросам берет на себя район. Часто в работе с населением депутаты обращаются за помощью к главе поселения. Требования к уровню подготовки главы гораздо выше. Необходимость работать с документацией, взаимодействовать с районными и региональными властями, разрабатывать различные проекты, в том числе стратегии развития, отчетность о проделанной работе предопределяют наличие высокого уровня грамотности и компетенций у главы поселка.

Таким образом, мы подошли к еще одной из упомянутых выше характерных черт локальных элит, которая их объединяет с более высокими уровнями. Это безоговорочное превалирование исполнительной власти в лице главы над представительной в лице Совета народных депутатов.

Подчинение представительного органа выражается на трех основных направлениях – в уровне авторитета у местного населения, выполняемых функциях и положении во внутренней иерархии местной элиты (статус).

В ходе глубинных интервью все респонденты сошлись на том, что авторитет главы гораздо выше, как и степень доверия со стороны населения. Во-первых, в обязанности главы входит рассмотрение всех запросов граждан. Решение вопроса в таком случае будет прямым, поскольку именно на личности главы замыкается власть в поселке. Иногда обращения поступают и к депутатам, но большинство жителей осведомлены, что в дальнейшем оно все равно будет перенаправлено главе. Стиль управления администрацией, а также способность главы поселения отстаивать интересы на уровне района, определяют вектор и динамику развития поселения. Один из местных депутатов высказал точку зрения о том, что:

Ответственность замыкается, по сути, на персоналии. Если глава «амебный», он может парализовать работу и администрации, и совета депутатов. Взаимодействие ветвей власти фик-

тивное. Глава определяет, какие вопросы будут решаться в первую очередь.

Глава сельского поселения имеет возможность добиться финансирования каких-либо инициатив или удовлетворения потребностей жителей у властей района и региона. Известны случаи, когда рейтинг главы сильно возрастал по результатам проектов реконструкции дорог или обустройства парка на средства из регионального бюджета. Подобные «достижения» автоматически записываются на счет главы.

Глава поселения фактически оказывается в прямом подчинении у главы района, но зато он имеет возможность донести свою точку зрения и успешно отстоять интересы своего поселения при наличии авторитета, управленческих навыков и стратегического мышления. Депутаты, напротив, взаимодействуют со своими коллегами районного уровня очень редко, обмена опытом и взаимовыгодного сотрудничества не устанавливают.

Функции совета многим жителям остаются непонятными. *Если запросы населения превышают возможности администрации, депутаты бессильны. Поэтому реальной власти у них нет. Нет доступа к деньгам – нет власти.*

Исходя из ответов респондентов, в большинстве сельских поселений функции представительного органа можно свести к следующим.

1. Повышение легитимности решений главы в спорных вопросах за счет высокого авторитета отдельных депутатов. 2. Консультирование главы в сложных, узкоспециальных вопросах (при наличии специалистов в числе депутатов). 3. Обеспечение взаимодействия главы с населением, прием граждан и сбор обращений для дальнейшей передачи в администрацию.

Описанные выше обстоятельства предопределяют более высокое положение главы поселения во внутренней иерархии местной элиты. На должность главы, как правило, существует реальная конкуренция: во-первых, это оплачиваемое рабочее место, во-вторых, должность главы ассоциируется с властью и влиянием. Успешный глава – уважаемый человек, которого ценят и население, и руководство на более высоких уровнях власти.

В результате исследования локальных элит поселенческого уровня России, в основе которого лежит анализ биографических сведений глав администраций и представителей Советов народных

депутатов поселений, а также серия глубинных экспертных интервью с работниками администраций, депутатами и членами крупных некоммерческих организаций трех районов Воронежской области, удалось прийти к следующим выводам и обобщениям.

1. На поселенческом уровне не воспроизводятся механизмы рекрутования, закономерности ротации и ценности, характерные для федеральных и региональных элит России.

2. Для поселенческих элит не характерно наличие коалиций с крупным, в том числе теневым бизнесом. Социальная основа локальных элит поселенческого уровня – «бюджетники», индивидуальные предприниматели и работники агрокомплекса.

3. Представители элиты в поддержании и воспроизведстве своего статуса используют неформальные, нефинансовые инструменты (личностные качества, репутация, коммуникативные навыки).

4. Вне зависимости от модели местного самоуправления наибольшей властью в поселениях обладает глава исполнительной ветви.

Список литературы

- Ашин Г.К. Курс истории элитологии. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2003. – 302 с.
- Ашин Г.К. Современные теории элиты: Критический очерк. – М.: Междунар. отношения, 1985. – 256 с.
- Беляева Л.А. Социальная модернизация в России в конце XX века. – М.: ИФРАН, 1997. – 173 с
- Бурлацкий Ф.М. Вожди и советники: О Хрущёве, Андропове и не только о них. – М.: Политиздат, 1990. – 384 с.
- Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: Персональный состав и тенденции эволюции (II) // Полис. Политические исследования. – 2004. – № 3. – С. 22–32.
- Заславская Т.И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. – М: Дело, 2004. – 397 с.
- Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. – М.: Захаров, 2005. – 384 с.
- Лапина Н.Ю. Российские экономические элиты и модели национального развития. – М.: РАН. ИНИОН, 1997. – 32 с.
- Основы политической элитологии / Г.К. Ашин, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, С.А. Кислицин. – М., 1999. – 303 с.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г. Власть в малом российском городе: Конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. – М., 2014. – № 2. – С. 88–105.

- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Коалиции исполнительной и представительной власти в малых российских городах // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. – Тамбов, 2015. – Вып. 2(2). – С. 5–15.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Локальные элиты в малых российских городах: Формальные и неформальные ресурсы власти // Pro nunc. – Тамбов, 2014. – № 1(13). – С. 129–162.

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Журнал «Политическая наука» – одно из ведущих периодических изданий по политологии в России, известное и среди зарубежных исследователей, владеющих русским языком. «Политическая наука» как периодическое издание существует с 1997 г.

«Политическая наука» имеет отчетливо выраженный тематический профиль, который отличает ее от других журналов по политическим наукам. Прежде всего, это ориентация на состояние политической науки и ее отдельных направлений, обзор и анализ современных научных достижений. Центральное место среди публикаций занимают статьи и иные материалы методологического характера, имеющие особую важность для развития научных исследований. Особенностью журнала является систематическое использование жанров информационного и информационно-аналитического характера (рефератов, реферативных обзоров, рецензий и др.), представление других научных журналов, исследовательских центров и проектов.

К публикации принимаются научные статьи, обзоры, рефераты, рецензии, переводы. Тексты предоставляются в электронном виде по адресу: politnauka@inion.ru; politnauka1997@gmail.com (просим направлять материалы на оба адреса) в форматах . doc или . rtf.

Основные требования к рукописям:

Кегль – 14, межстрочный интервал – 1,5.

Объем – 30–40 тыс. знаков (включая пробелы) для статей и 16–24 тыс. знаков для рецензий на книги.

Графики и диаграммы должны дублироваться в файлах формата .xls, .xlsx (чтобы сделать возможным их дальнейшее редактирование).

Рисунки и схемы желательно создавать в форматах . ppt, . pptx или . jpg. Соответствующие файлы также прилагаются к рукописи.

Текст, таблицы, диаграммы, графики, рисунки и схемы должны быть выполнены исключительно в черно-белой графике.

С целью соблюдения авторских прав заимствованные из других изданий элементы (рисунки, схемы, графики, таблицы и пр.) должны сопровождаться ссылками на первоисточники.

Ссылки на литературу внутри текста даются в квадратных скобках с указанием фамилии автора, года публикации и страниц. Материалы могут иметь постраничные сноски.

В конце текста приводится список литературы и источников – в алфавитном порядке без нумерации; сначала русские источники, потом иностранные. При этом необходимо соблюдать требования библиографического оформления, принятые в ИНИОН РАН, и правила, установленные Национальным стандартом РФ (ГОСТ Р 7.0.5.–2008).

К рукописям прилагаются аннотации на русском и английском языках (до 200 слов).

В полном объеме приводятся фамилия, имя и отчество автора, место его работы, должность и контактная информация.

Решение о публикации рукописи принимается на основе отзыва рецензентов. **Плата за публикацию не взимается.**

INFORMATION FOR THE AUTHORS

Political Science (RU) is one of the leading Russian periodicals in the field of the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers.

The specifics of Political Science (RU) is its thematic profile. The main focus of its interests is the state of political science and its particular areas, as well as the analysis of modern achievements in the field of the political science. The central place among its publications belongs to articles of a methodological nature. The journal also systematically publishes review articles, review essays, book reviews and, abstract reviews, introduces and recommends other academic journals, research centers, research projects.

«Political Science (RU)» accepts manuscripts of the following genres: research articles, review articles, review essays, book reviews, abstracts, translations. Authors are invited to submit articles through e-mail politnauka@inion.ru and politnauka1997@gmail.com.

Manuscripts should be printed in Microsoft Word or RTF format, in standard 14-point type with 1.5 lines spacing. The maximum length is 5,400 words for article and 3,200 words for book reviews.

Charts and diagrams should be duplicated in.xls or.xlsx format in order to enable further editing.

Pictures and schemes should be duplicated in.ppt, .pptx, or JPEG format. Texts, tables, charts, diagrams, and pictures must be executed in black-and-white. Pictures, diagrams, charts, tables and other elements taken from other publications must not violate the copyright law and should be accompanied by citations to the primary sources.

A list of references should be placed at the end of the manuscript. The sources should be listed in alphabetical order without numbering, first Russian sources, then the foreign ones. References should follow the rules of the Institute of Scientific Information for Social Sciences and the

bibliographical standard of the Russian Federation (GOST R 7.0.5–2008). Citations in the text should be enclosed in square brackets and must include the name of the author (s), the year of the publication, and the number of pages. Footnotes with text comments are also possible.

A manuscript should be accompanied by the annotation in Russian and English, no longer than 200 words. Authors must provide their full name, the place of work, position and contacts.

All articles are subject to anonymous peer review by scholars in the relevant field. An article can be accepted, sent to the author for revision and resubmission, or rejected. **The publication is free of charge.**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА

Адрес редакции:
117997, г. Москва, Кржижановского, 15, ИНИОН РАН,
Отдел политической науки,
e-mail: politnauka@inion.ru

Оформление обложки И.А. Михеев
Техническое редактирование и
компьютерная верстка Л.Н. Синякова

Гигиеническое заключение
№ 77.99.6.953. П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.
Подписано к печати 27 / V – 2019 г.
Формат 60 x84/16 Бум. офсетная № 1 Печать офсетная
Усл. печ. л. 16,5 Уч.-изд. л. 13,0
Тираж 500 экз. (1–100 экз. – 1-й завод) Заказ № 37

**Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций
и охране культурного наследия.**

Свидетельство Роскомнадзора о регистрации СМИ: ПИ НФС77-36084

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: (925) 517-36-91
E-mail: inion@bk.ru

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН
В ООО «Амирит»,
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88 литер У
Тел.: 8-800-700-86-33 / (845-2)24-86-33