

На правах рукописи

Скороходова Ольга Сергеевна

ГОРОД КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Саратов 2005

Работа выполнена на кафедре политических наук Саратовского
государственного университета им. Н.Г.Чернышевского

- Научный руководитель** -доктор политических наук, профессор
Чернышев Алексей Геннадьевич
- Официальные оппоненты** - доктор политических наук, профессор
Магомедов Арбахан Курбанович
- кандидат политических наук,
Храмушин Владимир Васильевич
- Ведущая организация** -Саратовский государственный
социально - экономический университет

Защита состоится 1 июля 2005г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.243.04 по политическим наукам при Саратовском государственном университете им. Н.Г.Чернышевского по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, IX корпус, 404 аудитория.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале №3 Научной библиотеки Саратовского государственного университета.

Автореферат разослан «31» мая 2005г.

Ученый секретарь диссертационного совета



Т.Н. Митрохина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Широкомасштабные и глубокие изменения последнего десятилетия XX века, приведшие к коренным переменам в геополитических структурах мирового сообщества, дают основание говорить о смене эпох, завершении одного исторического этапа и вступлении мира в качественно новую фазу своего развития. Соответственно подвергается коренному переосмыслению и трансформации господствующая общественно-политическая модель развития. Идет процесс формирования новой парадигмы, сущностные характеристики которой одновременно отражают и конструируют новые социально-экономические, политические, духовные и иные реальности. Мирные страны сегодня включены в этот процесс, осуществляя модернизацию. Наряду с уже сложившимися центрами модернизации (США, Западная Европа, Япония) можно выделить и новые модернизирующиеся пространства: постсоветское, восточно-европейское, азиатско-тихоокеанское и т.д. Российская Федерация также выдвигается в крупное евроазиатское модернизирующееся пространство. В разных его частях возникают региональные модернизационные центры, такие как Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Екатеринбург и другие.

На сегодняшний день переходный период в политическом развитии российского общества рассматривается как естественный, закономерный процесс. Однако констатация переходного, промежуточного, перестроенного состояния позволяет признать, с одной стороны, факт неопределенности, с другой, многовариантности перспектив дальнейшего развития. При этом ситуация усложняется тем, что в нашей стране в ходе внедрения либеральной модели демократии, произошло хронологическое совпадение процессов установления демократических политических традиций западного образца, рыночной экономики и правового государства, развития гражданского общества. Это обстоятельство определяет существенную неоднозначность российских трансформационных процессов в целом.

Необходимость решения задачи сохранения политической и социальной стабильности, в ряде случаев в течение 90-х годов приобретавшей ранг задачи сохранения государства как такового, приводила элиту страны к выбору между продолжением реформ и их свертыванием. В подобной ситуации выбор неоднократно был не вполне очевидным. В итоге по прошествии пятнадцати лет реформирования многие значимые направления политической модернизации по-прежнему остаются вне поля зрения правящей элиты страны. Для того чтобы разобраться, в чем причина подобного развития событий, необходимо обратить более пристальное внимание на предпосылки и исходный уровень развития отдельных составляющих.

На сегодняшний день в России в городах и поселках городского типа, занимающих всего полпроцента ее территории, живет почти три четверти населения, сосредоточена основная доля национального капитала и хозяйственной жизни страны. На общем фоне урбанизации ведущая роль принадлежит самым крупным городам — федеральной столице и региональным центрам. Именно

они были лидерами в осуществлении всеобъемлющих преобразований в России. Однако использование государством мощного потенциала городов в большинстве случаев современной политической истории имело скорее ситуативный, а не системный стратегический характер. Поэтому до сих пор отсутствует четкое представление о положении, политическом статусе города и его скрытых возможностях, как субъекта политики в процессе перехода к полноценному демократическому обществу. Задача науки заключается в формировании рационально обоснованного представления о сущности политических явлений, поиске новых позитивных тенденций, ведущих к господству более эффективных решений в государственном управлении.

Ряд серьезных экономических и социально-политических проблем общегосударственного масштаба обусловили тот факт, что локальные политические процессы в целом и в том числе становление местного самоуправления в ситуации ярко выраженной политической неопределенности долгое время не имели самостоятельного значения. Поэтому формирование городского самоуправления в нашей стране оказалось одной из самых трудных задач становления новой государственности. На пути этого процесса стоит целый комплекс экономических (необходимость рыночных преобразований, расширение финансовой автономии города), политических (доверие граждан к институтам власти), социальных (укрепление социальной инфраструктуры, повышение уровня жизни населения), правовых (определение четкого механизма регламентации отношений) задач. Эти вопросы являются ключевыми в обеспечении устойчивого развития и укрепления властных и управленческих механизмов города.

Сейчас настало время осознать эту реальность и выработать программу действий, способную изменить общую направленность политического, экономического и социального развития. В этом интересы крупных городов совпадают с интересами всей страны и во многом их опережают.

Степень научной разработанности. Город является непосредственной основой современных урбанистических форм. И хотя он как тип поселения ведет свое начало с первых лет существования цивилизации, город не сразу оказался в фокусе внимания строго научных исследований, поэтому его определение как феномена до сих пор остается недостаточно четким. Гетерогенная сущность объекта исследования, его полифункциональность изначально предполагают использование научных работ междисциплинарного характера.

Анализ развития общественных дисциплин в целом позволяет сделать вывод о том, что город в качестве объекта исследования изучается многими из них, однако степень разработанности данной проблематики весьма разнится. Темы происхождения и эволюции городов, городских форм, урбанизации, функционирования городских систем активно разрабатываются исторической, географической, экономической, социологической и другими направлениями науки.

Политическая проблематика встречается значительно реже, а комплексные исследования города в качестве феномена политической действительности практически отсутствуют. С этой точки зрения в политологии традиционной

темой научного интереса являются события федерального масштаба, а также взаимоотношения федерального центра и регионов. Локальный же уровень политических отношений отождествляется в первую очередь с изучением развития института местного самоуправления, городского управления. Однако города возникли задолго до того, как получила распространение, например идея местного самоуправления, поэтому на наш взгляд исследование объекта исключительно в этом направлении научного осмысления не является достаточно полным.

В связи с данными обстоятельствами для развития темы и максимальной реализации цели исследования, потребовалось обращение к научным трудам, как непосредственно касающимся интересующих нас проблем, так и рассматривающим их опосредованно. При этом последние представляют важный эмпирический и аналитический материал, подкрепляющий методологические основы работы. Все публикации, в той или иной степени затрагивающие проблематику диссертационного исследования, можно разделить на группы.

Первую группу составляют работы общетеоретического, методологического характера, анализ которых помог составить общее впечатление о степени развития научного знания в области интересующей нас проблематики, и соответственно определиться с основными принципами собственного исследования¹.

Во-вторых, принципиально важными для диссертационного исследования являются работы, содержащие анализ социальных явлений с пространственной точки зрения, а также определяющие природу и сущность политического пространства, факторы его формирования и функционирования. В этом направлении работали как зарубежные ученые, так и отечественные исследователи: Л.Е. Бляхер, И. Валлерстайн, В.М. Долгов, Г.М. Заболотная, Д.Н. Замятин, Н.Ю. Замятина, В.Л. Каганский, Т. Парсонс, И.М. Смоляр, А.Ф. Филиппов, А.Г. Чернышов, А.Ф. Пешкова и др. При рассмотрении вопросов, связанных с центрально-периферийной структуризацией пространства использовались труды С.И. Барзилова, О.В. Грицай, Г.З. Иоффе, А.И. Трейвиша, А.Е. Карпова, Ст. Ларсена, Р.Ф. Туровского, Т. Хагерстрандта, Дж. Фридмана.

В-третьих, это исследования, посвященные количественным и качественным сторонам мирового урбанизационного процесса и его особенностям в нашей стране. Здесь можно отметить вклад таких ученых как А.С. Ахиезера, А.В. Дмитриева, Г.М. Лаппо, Е.Н. Перцик, Ю.Л. Пивоварова, А.С. Сенявского, Б.С. Хорева и др.

¹ См.: Демидов А.И. Учение о политике: философские основания. М., 2001; Ильин М.В. Идеальная модель политической модернизации и пределы ее применимости. М., 2000; Каст С.И. Империя и модернизация. М., 2001; Качанов Ю. Политическая топология: структурирование политической действительности. М., 1995; Краснов Ю.К. Российская государственность — эволюция институтов власти и проблемы их модернизации. М., 2001; Матвеев Р.Ф. Аналитическая политология. Саратов, 2002; Панарин А.С. Философия политики. М., 1994; Пляс Я.А. Политология и актуальные проблемы политической жизни современной России. М., 2002; Соловьев А.И. От трансформации стандартов политической культуры к реформе институтов власти // Власть. 1999. №11 и др.

Четвертую группу составляют работы, посвященные анализу различных аспектов развития города с точки зрения восприятия его как самостоятельной, полифункциональной системы. В основном это результаты исследований, смежных с политической наукой обществоведческих направлений науки: истории, социологии, экономики, географии и т.п. В этом ряду можно отметить лишь немногие работы, посвященные конкретно политической проблематике².

Отдельный блок проблем посвящен вопросам федеративных отношений в России, взаимодействию федеральной власти, субъектов Федерации и местного (городского) уровня, а также рассмотрению особенностей взаимодействия государственных структур и местного самоуправления в регионах. В той или иной степени в своих работах данной проблематике уделяли внимание Р.Г. Абдулатипов, А.Н. Аринин, Е.М. Бухвальд, А.А. Галкин, Г.П. Зинченко, В.Н. Лексин, А.А. Сергеев, Л.В. Смирнягин, Ст. Солник, Ю.А. Тихомиров, А.И. Умнова, А.Н. Швецов и др.

Довольно значимый пласт научной литературы, использовавшейся в диссертационном исследовании, составили работы, посвященные муниципальной тематике: институционализации местного самоуправления, становлению его экономических механизмов и финансовых основ, конституционно-правовому оформлению, вопросам муниципальной демократии и управления в муниципалитетах. Это труды Л.С. Аникина, Г.В. Барабашева, В.Я. Гельмана, Л.В. Гильченко, В.Д. Граждана, М.И. Либоракиной, Н.И. Мироновой, В.Д. Нечаева, Д.А. Тихонова, П.Г. Цичина и др.

В целом анализ состояния научной разработанности темы диссертации позволяет говорить о том, что сегодня практически нет работ, комплексно раскрывающих проблему места российского города в современном политическом пространстве, его роли как потенциального модернизационного центра в процессе политической трансформации. Поэтому требуются дальнейшие поиски как в области методологии исследования этого явления в политике, так и в области качественного анализа общих тенденций, закономерностей развития города в реальной политической практике.

Исходя из актуальности рассматриваемой проблемы и ее недостаточной научной разработанности, можно следующим образом сформулировать цель данной диссертационной работы: определить основные тенденции и перспективы политического развития российских городов, прежде всего региональных центров, в контексте современной трансформации общества.

² См.: *Бородулина Н.А.* Города-доноры: опора федерального Центра или источник региональных конфликтов? // Полис. 2002. № 6; *Вульфович Р.М.* Управление в метрополитенских регионах в XXI столетии: политический аспект. СПб., 2001; *Грац Р.* Город в Америке: жители и власти. М., 1995; *Захватова Ю., Силин Я.* Вертикаль: подводные камни (России нужна государственная политика развития крупных городов) // Муниципальная власть. 2004. № 6; *Коган Л.Б.* Города и политика: российские уроки. М., 2003; *Лола А.М.* Принципы управления крупнейшим городом // Теория и практика управления. 1997. № 2; *Ореховский П.А.* Мотивы поведения местных элит и будущее российских городов // Муниципальная экономика. 2003. № 2. и др.

Для достижения этой цели потребовалось решить ряд конкретных **исследовательских задач**:

- рассмотреть теоретико-методологические основания исследования города как политического феномена, выяснить возможности их использования для адекватного анализа современной политической действительности и на этой основе теоретически сформулировать понятие города в категориях политической науки;
- обобщить исторические предпосылки, особенности образования и социально-политического развития города в процессе формирования российского политического пространства;
- проанализировать место города в системе вертикального разделения властей, его роль и значение в процессе взаимодействия федерального, регионального и местного уровней организации российского политического пространства;
- выявить особенности функционирования города, его положения как муниципального образования в процессе институционализации местного самоуправления в современной России.

Объектом исследования является город в контексте становления новой государственности в России, в условиях перехода к выбранной в начале 90-х годов XX века демократической общественно-политической модели.

Предметом исследования являются особенности функционирования города в политическом пространстве страны, его статусные атрибуты в системе современных властных отношений.

Методология исследования. Поскольку традиция изучения города имеет достаточно глубокие корни в системе обществоведческих дисциплин, исследование носит междисциплинарный характер и предполагает обращение к различным научным концепциям, приемам и методам, как общенаучного (индукция и дедукция, анализ и синтез, сравнение и аналогия и т.п.), так и социально-гуманитарного характера.

В нашем случае очевидной проблемой выбора методологии является необходимость использования различных уровней политического исследования. Так на макроуровне, в контексте цивилизационного подхода, анализа мирового урбанизационного процесса политическое развитие города традиционно связывается с политическим развитием общества в целом. Во втором случае, город предстает в рамках политики конкретного региона (субъекта федерации) и тогда используется категориальный аппарат срединного (промежуточного) уровня исследования - региональной политологии. И, наконец, на микроуровне, город рассматривается во внутренней сфере своего существования. Таким образом, исследователь может продвигаться в изучении политических процессов в городах как снизу вверх, от выяснения местной специфики, например, путем сопоставления ситуации в различных регионах страны, к конструированию общей картины политического процесса, так и наоборот.

Системный метод позволил рассмотреть город как субъект политики с точки зрения его самоорганизации, свойств и функций, а также исследовать роль внешних политических, социально-экономических факторов в его

становлении и воспроизводстве. При анализе город в большей степени воспринимался не сам по себе, а как элемент целостного образования - общефедерального политического пространства и как субъект федеральной политики. Именно целостность определяет те интегральные качества, которые оказываются присущими отдельным составляющим как компонентам системы.

Методология структурного функционализма позволила провести исследование города, как дифференцированное целое взаимосвязанных компонентов, выполняющих в системе определенные функции. Упрощенная теоретическая конструкция, заложенная в основу второй главы диссертации заключается в том, что город, как система, выполняет определенные функции и в интересах общества, в рамках системы местного самоуправления (муниципальной демократии), и в интересах государства, как центр распространения инновационных политических импульсов на периферию политического пространства.

Сравнительно-исторический подход использовался при анализе качественных изменений развития российского города в определенные исторические периоды, в том числе посредством сопоставления с городами западной цивилизации, что позволило выявить сходства и принципиальные различия между ними. Данные моменты очень важны для исследования, поскольку обосновывают необходимость выработки собственной, свойственной российской действительности, стратегии развития городов. Помимо этого метод историзма позволил отследить хронологию событий, определяющих изменение положения города в федеральном и региональном политическом пространстве современной России и обозначить его место в системе государственной власти.

В работе также применялся институциональный и неоинституциональный подходы, позволившие выявить особенности становления политических институтов, возникших в ходе реформ местной власти в городах России.

Решение поставленных задач и методология исследования потребовали привлечения наряду с вышеназванной литературой и определенного **круга источников.**

Одним из основных источников для диссертационного исследования стали теоретические концепции изучения (прямо или косвенно) города, разработанные классиками западной и отечественной общественно-политической мысли. Анализ этих работ составил основу наших научных изысканий, способствовал формированию базовых методологических ориентиров.

Во-вторых, в работе активно использовались правовые документы: Конституция РФ, Уставы муниципальных образований, федеральные законы, а также соответствующие нормативные акты региональной и местной сфер правоприменения, регулирующие вопросы разграничения полномочий различных уровней власти, функционирование системы местного самоуправления. Этот вид источников позволил осуществить анализ текущих политических процессов, функционирования политических институтов и деятельности политических акторов с точки зрения возможных формальных «пределов» изменений, развития. Кроме того, в качестве источника использовались материалы различных документов, программ Правительства РФ, Института экономики города, ассо-

циаций и союзов, представляющих интересы российских городов, предусматривающие стратегическое планирование отношений и процессов на местном уровне.

В-третьих, это данные статистики, регулярно публикуемые Госкомстатом РФ, печатными и электронными средствами массовой информации. Сюда можно отнести документы, содержащие самую разнообразную информацию о количестве городов, численности городского и сельского населения, официальные данные о состоянии бюджетов различных уровней, сведения о результатах избирательных кампаний и т.п. Подобная информация представляет собой реальный фактический материал, подтверждающий или опровергающий различные гипотезы в ходе исследовательской работы.

Самостоятельную группу представляют Интернет-ресурсы, во многом облегчающие доступ к выше обозначенным видам источников. Кроме того, посредством глобальной сети был осуществлен поиск, в первую очередь, зарубежных исследований по интересующей нас теме.

Новым является предлагаемый в диссертации ракурс анализа города, как самостоятельного субъекта общественно-политических отношений. **Научная новизна** диссертации обусловлена постановкой цели исследования и намеченными задачами и заключается в следующем:

- осуществлен анализ концептуальных подходов к исследованию города и выявлены возможные основания для исследования объекта с позиций политической науки;
- посредством анализа основных параметров и факторов формирования политического пространства определено понимание природы города, как центра максимальной концентрации качественных признаков последнего;
- выявлены основные тенденции, закономерности социально-политического развития города в процессе формирования российского политического пространства;
- исследовано место и значение центрального города регионального политического пространства в системе вертикального разделения властей РФ и выявлены основные факторы, детерминирующие его развитие, как самостоятельного субъекта современного политического процесса;
- определены политические возможности города как муниципального образования в рамках действующей системы местного самоуправления и обозначены перспективы его развития в контексте проводимой в России реформы местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования определяется, прежде всего, его актуальностью в плане решения задач эффективности управления в период масштабной политической трансформации, структуризации современного политического пространства страны, а также в процессе развития гражданского общества в России. В этой связи теоретические положения и выводы, сделанные автором, являются определенным приращением знаний в области представлений о современном городе, как субъекте политических отношений в обществе.

Кроме того, положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при подготовке и преподавании таких курсов, как теория политики, политическая регионалистика, политико-административное управление, политические отношения и политические процессы в современной России. Данное исследование также ориентировано на специалистов-практиков государственных, региональных и местных органов власти, представителей общественного самоуправления, средства массовой информации.

Положения, выносимые на защиту:

1. Город - прежде всего центр власти в политическом пространстве страны (региона), где в наиболее сконцентрированной форме (в сравнении с периферией) осуществляется воспроизводство и реализация качественных характеристик последнего. Это пространство функционирует на основе закономерностей, сформировавшихся в рамках городского ядра. Региональное пространство обретает целостность в результате социальной экспансии городских стандартов, образа жизни в менее урбанизированные территории. Организация регионального пространства тем самым зависит от распространения городских общественных стандартов на сельскую территорию.

2. В ходе многовекового развития структуризация российского политического пространства, образование новых городов, осуществлялись по преимуществу «сверху», по инициативе государственных структур. Вопрос о статусе и границах населенного пункта зачастую решался искусственно, а население в них привлекалось в результате применения административных мер, либо же благодаря целенаправленному созданию экономических стимулов. Поэтому традиционный для России город представлял собой не самостоятельный политический организм, способный генерировать инновации для самостоятельного качественного развития, а, прежде всего центр, основанный с целью укрепления вертикали государственной власти на вновь освоенных территориях. Городской образ жизни не укоренился в культуре и сознании основной массы населения страны, хотя уже с середины XX столетия большинство жителей считалось горожанами.

3. Федеративное государственное устройство, основанное на принципе децентрализации власти, предполагает полицентричную организацию политического пространства, при которой политические функции столицы перераспределяются между региональными центрами, способными адаптировать политические инновации Центра на местном уровне. Однако в современной России, несмотря на конституционно закрепленный статус федерации, сложилось свойственное унитаризму моноцентричное политическое пространство. Концентрация ресурсов и соответственно распространение властных импульсов осуществляется только одним городом — Москвой. В результате наблюдается ярко выраженный контраст между уровнем жизни центра страны и уровнем жизни ее периферии, то есть отношения осуществляются в форме обратного воздействия или зависимости периферии от ядра политического пространства. Развитию реальных федеративных отношений, а также сглаживанию этих различий может способствовать постепенный переход к модели множественности центров, в которой главную роль по-прежнему будет играть центр, но процесс управления

децентрализуется. Для этого государство должно обеспечить условия развития политической и экономической автономии центров первого и второго уровня - крупных российских городов и столиц субъектов Федерации, способных обеспечить основу модернизационных преобразований в России.

4. В России развитие системы местного самоуправления осуществляется в русле этатизма, поэтому политика Центра не предполагает развитие реальной политической и экономической автономии муниципальных образований. Существует объективная необходимость введения и законодательного закрепления особого статуса для административных центров регионов и крупных городов, поскольку те права и полномочия, которые предоставляются им как муниципальным образованиям, на практике серьезно ограничивают их политический и экономический потенциал развития. Однако данный принцип не был закреплен в новом законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в соответствии с которым в стране проводится современная реформа местного самоуправления. Это предопределяет проблематичность возможности качественного развития российских городов в среднесрочной перспективе, как потенциальных полюсов осуществления политической модернизации.

Апробация исследования проводилась на Всероссийских научных конференциях «Электоральные процессы и формирование структур политической власти в современной России: региональная практика» (Саратов, 23-25 декабря 2002 г.) и «Многopартийность и гражданское общество в России: тенденции и перспективы развития» (Саратов, 18-19 ноября 2004 г.), на научном семинаре «Мифология власти» (Саратов, 18-19 ноября 2002 г.). Основные положения диссертации нашли свое отражение в трех научных публикациях. Диссертация обсуждена на заседании кафедры политических наук факультета гуманитарных и социальных наук Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского.

Структура работы соответствует поставленным задачам и отражает особенности методологии исследования. Диссертация состоит из введения, четырех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, проводится анализ степени ее научной разработанности, ставится цель, определяются задачи, объект и предмет исследования, отмечается его теоретическая и практическая значимость, раскрывается научная новизна работы, дается характеристика источниковой базы и основных методологических принципов исследования.

В первом разделе «Город как субъект социально-политических отношений: концептуальные подходы» рассматриваются основные теоретико-методологические подходы к исследованию объекта (цивилизационный подход, теория урбанизации, концепция «городской революции»), выделяются концепции, которые могут быть использованы при исследовании современных российских городов.

В рамках городской социологии (urban sociology) можно говорить о двух традициях в восприятии города с точки зрения социального развития и политических изменений, которые были заложены марксистской и веберианской (неовеберианской) школами современной науки. Марксистское изучение города основывается на диалектико-материалистическом подходе к изучению общества, в соответствии с которым индустриальный город выступал локомотивом экономического развития и важным элементом в социально-политических преобразованиях. Городские революции размывали классовые границы и вызвали социальные движения с качественно новой городской основой, создавая условия для новых политических союзов.

По мнению же М. Вебера в качестве необходимых условий существования и сохранения устойчивости города как сложной социальной системы, помимо экономических, необходимо учитывать и политические параметры. Они имеют особое значение, если иметь в виду функцию города как автономного образования, способного защитить своих граждан и обеспечить им определенные условия существования и права. В число этих параметров входят: наличие собственных судебных органов и частично собственных правовых норм, создание сообщества всех граждан. В связи с этим особенно важным становится предоставление городу хотя бы частичной автономии, то есть управления через собственные органы власти, формируют которые сами граждане. Придание городу особого административного статуса служит благоприятным основанием для его дальнейшего развития.

Неовеберианцы (Белл, Ньюби, Э. Гидденс и др.) позже также заявили о новой «политической экономии» городов. По их мнению, политическое измерение является гораздо более важным, чем экономическое. Таким образом, неовеберианцы впервые вывели необходимость изучения политической истории городов, эмпирических исследований правительственной политики в их отношении.

В русле концепции социального развития приоритет в изучении трансформации традиционно принадлежал экономистам и социологам, поэтому основной анализ городов производился в соответствии с предметами изучения вышеуказанных направлений общественной науки. Однако в 50-е - 60-е годы XX века в ходе «бихевиористской революции» часть авторов отказывается от претензии на создание общей теории политико-социального развития. Возникает концепция политического развития, в рамках которой появляется возможность изучения города в собственно политическом смысле.

Первоначально в рамках политического направления сформировалась традиция изучения управленческого аспекта городской жизнедеятельности, истоки которой обнаруживаются в конце XIX века в США и в XX веке связаны с теориями «машин роста» (Х. Молотч, Дж. Логан) и «городских режимов» (С. Элкин, К. Стоун). Первая представляла собой развитие элитистской теории, вторая - модификацию плюрализма.

В начале XX века также сформировалось другое направление в американском общественном знании, представляющее города, как административное существо. Политологи этой линии, напротив, настаивали на том, что городское

правительство должно быть нейтральным для удовлетворения всеобщих интересов, а не только интересов элиты. Собственно в это же время была сформулирована «муниципальная программа» и создана муниципальная национальная лига, ориентированная на социально-политические реформы в городах.

В середине 50-х годов XX века политический образ города, как административного существа, уступил место образу города «соребнующихся рынков». В работах Е. Бенфилда и Р. Даля последовательно доказывался тезис о том, что конфликт различных социальных групп не следует рассматривать как патологию, и что современным городом никто не в состоянии управлять единолично — это предмет соревнования конкретных политических интересов. Жизнь большого города порождает настолько сложные и пространственно сжатые сообщества, что это вынуждает взаимодействовать друг с другом совершенно разных людей. Добиться в таких условиях безусловного контроля за властью, финансовыми и иными ресурсами не могут даже самые влиятельные группы. Приходится делать выбор, который редко сводится к единственной альтернативе. Таким образом, образуется пространство, насыщенность и разнообразие которого понуждает к уступкам и сложным компромиссам, проводится политика прагматического плюрализма.

Во втором разделе «Особенности социально-политического развития российского города» на основе сравнения с городами западноевропейского образца рассматриваются исторические предпосылки образования, общие тенденции развития российского города в процессе формирования политического пространства страны.

Изучение исторического процесса градообразования имеет принципиальное значение для формирования представления о социально-политической сущности современных городских поселений в России. Необходимо отметить одно важное обстоятельство в эволюции развития города. На данный момент в развитых странах Запада уже достаточно давно завершены два основных этапа урбанизации, как в количественном, так и в качественном отношении. Во-первых, это переселение в города основной массы населения, смена рода занятий и концентрация в крупных городах. Во-вторых, - утверждение городского образа жизни, с присущими, прежде всего ему, чертами современной цивилизации.

Что касается России, то на данный момент процессы адаптации сельских жителей к городскому образу жизни, овладения ими городской культурой (которая включает в себя и культуру политическую), соответствующими системой ценностей, нормами поведения пока не завершены. Именно в этом заключается принципиальное отличие российской городской цивилизации от западной.

В зависимости от архетипа пространственного мышления, свойственного конкретному обществу в тот или иной исторический период, складывается определенный способ структурирования пространства. Территориальная сближенность городов, столь характерная для Западной Европы, дополнительно стимулировала уплотнение политического пространства и в той же степени создавала преимущество Европы перед Россией. История нашей страны сложи-

лась таким образом, что городской образ жизни не укоренился в культуре и сознании основной массы населения страны, хотя уже с середины XX столетия большинство жителей считалось горожанами. Принципиальные различия организации пространства в России и на Западе, специфика российского типа личности во многом определяют способ развития современных городов в настоящий момент.

В советском политическом пространстве российские города на протяжении десятилетий функционировали в жестких идеологических рамках. Городская политика практически была заменена однонаправленным директивным планированием из центра. Города утратили свою индивидуальность в результате обезличенного подчинения ведомственным или региональным потребностям, которым придавался «надгородской», государственный статус. Таким образом, осуществлялось во многом манипулятивное управление городами, основанное на выделении централизованных средств из федерального бюджета. Преобладала тенденция не поддержания уже накопленного городского потенциала, а создания новых городов. В итоге возникла ситуация, когда крупнейшие инновационные центры в большей степени оказались под воздействием «негородских», периферийных ценностей.

В качестве важнейшего свойства российского политического пространства обозначается его моноцентричность. На фоне непрерывного территориального расширения государства гипертрофия центра была закономерной и неизбежной. Россия унаследовала асимметричную центрально-периферийную организацию политического и социально-экономического пространства, в котором резко преобладает один город - столица государства. Тем не менее, несмотря на то, что современное российское политическое пространство сохраняет основные особенности организации советского пространства, можно выделить определенные отличия между ними.

Во-первых, российское пространство лишилось почти всех региональных столиц, за исключением Петербурга, и оказалось значительно моноцентричнее советского. Во-вторых, ряд «незначительных» в составе бывшего СССР областных центров превратились в приграничные города, соответственно изменив свой геополитический статус, что особенно важно, учитывая изменения политической обстановки на юге страны. В-третьих, выросла роль региональных центров, которые, после крушения прежней социалистической модели экономики, были вынуждены совершенно самостоятельно мобилизовать свои внутренние ресурсы развития.

К середине 90-х годов XX века в российском политическом пространстве наблюдался ряд вполне заметных тенденций, свидетельствующих о перераспределении прежних ролей, изменении положения российского города как субъекта политики и общественных отношений в целом.

В третьем разделе «Место и значение города в системе вертикального разделения властей Российской Федерации» исследована роль и значение центрального города регионального политического пространства в отношениях между федеральным, региональным и местным уровнями власти, выявлены ос-

новные факторы, определяющие пределы его возможностей как самостоятельного субъекта современного политического процесса.

Политика государства в сфере регулирования общественно-политических отношений местного уровня за годы реформ менялась, подобно колебаниям маятника: от сверхдецентрализации к сверхцентрализации. С принятием Конституции РФ и первого Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» можно было говорить о возможности «муниципальной революции» и сильном толчке в направлении развития политической автономии российских городов. Однако в реальности сложилась тенденция зависимости городской политики от «правил игры», обусловленных в первую очередь региональными политическими режимами и особенностями структуризации политического пространства конкретного субъекта Федерации. В итоге во второй половине 90-х годов складываются конфликтные отношения между региональным и местным уровнями власти, главным образом, по линии «губернатор — мэр центрального города субъекта федерации. Фактически, данный «расклад» сил сохраняется во многих субъектах Федерации и, по сути, до настоящего момента определяет возможности развития политической и экономической автономии региональных столиц.

В реальности действительно речь идет не о конфликте между губернатором и местным самоуправлением, а между губернаторами и немногочисленными городами-донорами. Рост влияния городов автоматически означает ослабление роли регионов, некоторое ущемление властных полномочий губернаторов. Причем введение системы назначения глав регионов как это ни парадоксально, может только усилить эту тенденцию. Новая система облегчает возможность манипулирования политикой в конкретном регионе из Центра, в силу потери формальной самостоятельности региональных лидеров в отличие от пока сохраняющейся формальной самостоятельности мэров городов.

Логика Центра в развитии института местного самоуправления и русского города как муниципального образования, зависит, прежде всего, от общей логики политического процесса в тот или иной момент его протекания. В России реформы местного самоуправления и проблема политической автономии муниципальных единиц всегда находились и находятся только на периферии сознания даже тех субъектов политики, которые принимают достаточно активное участие в политике в этой сфере. Следует признать, что на протяжении всех лет «восстановления» этого института правящая политическая элита, несмотря на декларирование обратного, традиционно рассматривала местное самоуправление не как самоценный демократический институт и неотъемлемый уровень вертикального разделения властей, а, прежде всего, использовала его как возможный противовес сепаратизму региональных властей. Данное обстоятельство предопределяет отсутствие продуманной и последовательной государственной стратегии развития региональных центров и эффективного использования их потенциальных ресурсов.

В постсоветской России крупные города являются главными финансовыми донорами конкретного региона. Однако конструкции современных бюджетной и налоговой систем таковы, что средства консолидированного бюджета

распределяются между федеральным, региональным и местным элементами вертикали власти по остаточному принципу: от высшего уровня к низшему. Так, городские финансовые ресурсы прямо или косвенно находятся в подчинении региональной власти, которая зачастую использует данное преимущество для политического давления и манипулирования. При этом в подавляющем большинстве случаев доля доходов городского бюджета, перераспределенная в пользу бюджета субъекта Федерации, составляет основу поддержки экономически «слабых» сельскохозяйственных районов региона. Таким образом верхние уровни власти стремятся обеспечить политическое равенство субъектов самоуправления при фактическом неравенстве их экономических и финансовых возможностей. Сложившаяся практика обеспечивает преимущества в основном потребляющих субъектов и ограничивает права производящих субъектов. В таких условиях региональным центрам сложно выполнять функцию генерации инноваций в различных сферах жизнедеятельности, поскольку они политически зависят от периферии.

В четвертом разделе «Город в системе местного самоуправления Российской Федерации: особенности функционирования, перспективы развития» анализируются преимущества и недостатки положения города как муниципального образования, возможные изменения этого статуса в контексте проводимой реформы местного самоуправления.

В центральных городах субъектов Российской Федерации — столицах регионов наиболее рельефно проявляются отношения взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, черты политического пространства как такового, поэтому анализ взаимоотношений между уровнями власти осуществляется преимущественно через исследование этих процессов в крупных городах страны. Но в рамках городского политического пространства проблемы не ограничиваются исключительно сферой местного самоуправления. Однако в современной России именно статус муниципального образования во многом определяет функционирование и возможное развитие города, как субъекта политических отношений.

Самой большой проблемой города, как муниципального образования, является отсутствие сбалансированности между теми полномочиями, которыми наделены его органы местного самоуправления, и теми финансовыми ресурсами, которые им предоставляются. Федеральный Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», создающий основу для проведения муниципальной реформы в стране в целом закрепляет прежнюю модель распределения бюджета «сверху в низ», когда сбалансированность местного бюджета достигается за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящих уровней. Однако существуют и новые «опасные» моменты с точки зрения развития экономической автономии городов-доноров: обязательное межмуниципальное выравнивание, а также механизм введения внешнего регионального управления в случае фактического банкротства муниципального образования. Введение этих норм по прогнозам экспертов еще больше ограничит становление муниципальной автономии в крупных городах. При этом недостаточность ресурсного, в первую очередь финансового обеспе-

чения придает даже зафиксированным политическим правам во многом формальный характер.

В России нет продуманной государственной политики развития крупных городов, в отличие от Запада, где есть преференции, есть особый статус и полномочия. Центры субъектов федерации, города с численностью населения свыше 500 тысяч жителей, как правило, обладают большинством функций и всеми признаками столичных городов. Налицо финансовый капитал, кадровый потенциал, экономическая основа, развитая административная структура, связь, транспортные коммуникации, средства массовой информации. Для таких городов необходимо искать особую форму управления. Обретение большей самостоятельности позволит городу эффективнее развиваться. Поэтому вопрос о введении особого статуса достаточно серьезно обсуждается как в научном сообществе, так и среди деятелей, занимающихся реальной политической практикой.

Принцип децентрализации должен предполагать предоставление центральным региональным городам политических и экономических прав, соразмерных с правами регионов, учитывая уровень затрат на поддержание целостности и воспроизводства городского комплекса.

Таким образом, вырисовывается двойственное предназначение города - с одной стороны, он призван осуществлять функцию распространения инновационных политических импульсов общегосударственного масштаба, с другой - стимулировать развитие местного сообщества, составляющего сущность института местного самоуправления. Однако пока город рассматривается представителями политической элиты страны исключительно, как муниципальное образование, что значительно ограничивает развитие его потенциальных возможностей. Учитывая исторический опыт развития в нашей стране можно предположить, что будущее местного самоуправления в России в решающей мере зависит от федерального центра и его политического курса в этой сфере.

В заключении подводятся общие итоги проделанной работы, излагаются основные выводы диссертационного исследования. Обозначаются тенденции развития российских региональных центров в политическом пространстве России за последние годы. Высказываются предложения о необходимости стратегического планирования направлений развития городской политики на более высоком государственном уровне.

**Основные результаты диссертационного исследования отражены в
следующих публикациях:**

1. Скорородова О.С. Региональный город в современном политическом пространстве России // Современное общество: человек, власть, экономика. Вып.2. Саратов, 2002. С. 87-90.
2. Скорородова О.С. Мифы и реалии политического пространства города // Мифология политической власти: Материалы научного семинара. Саратов, 2003. С. 123-127.
3. Скорородова О.С. Власть в России: проблемы взаимодействия с социумом в контексте выборов // Психология политической власти: Научн. докл. Саратов, 2004. С. 264-269.

Скороходова Ольга Сергеевна

ГОРОДКАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

Специальность 23.00.02 — политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

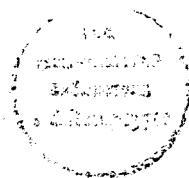
АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ответственный за выпуск
кандидат политических наук, старший преподаватель Д.В. Попонов

Объем 1,2 п.л. Тираж 100 экз. Подписано в печать 30.05.2005

11 ИЮЛ 2005



120