

---

## СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

---

**Р.Ф. ТУРОВСКИЙ\***

**ПОСЕЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ  
ЛОКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ:  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЙ<sup>1</sup>**

*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 структуризация, 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

<sup>1</sup> 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.

© Туровский Р.Ф., 2019

DOI: 10.31249/poln/2019.02.01

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)*. – М., 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 общины», 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 общежития; 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 правительственную 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, рефлексировав 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 электората). 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 [Boadway, 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 subsidiarности).

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 Токвиля, 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 общине большой объем полномочий под самостоятельное финанси-

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: плюрализм 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 единственно 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 лика власти.

С 1980-х годов доминирующими стали иные теории: «машины роста» и «городские режимы». Первые предполагали кооперацию 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 кооперации 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 Туан развивал в свое время концепт «чувства 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 [Tuán, 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, p. 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 эксцепционализма, 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. Эгню, который, опираясь на работы Э. Гидденса, разработал наиболее подробную политологическую трактовку места. Э. Гидденс определяет место действия как «физический регион, включенный в качестве части в структуру взаимодействия, имея при этом определенные границы, которые позволяют взаимодействию 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. Эгню 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. Эгню 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, политико-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, p. 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 структуризации, который предполагает развертывание социальных взаимодействий в пространстве и времени [Giddens, 1984]. Место играет важную роль в процессах социальной структуризации, 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 структуризации 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 электоральных 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 Gessellschaft). Схожие позиции занимал и философ О. Конт. Но при всем наличии этой дихотомии в социальных науках еще с XIX в. появляется своя абберрация – 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 политики, объединяющей в данном случае сообщество людей с политической властью. И здесь как раз поселение, в котором действуют органы муниципальной власти, становится примером политики. 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. Ласслетт 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 связаны 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 анклавов 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.