

В.Г. ЛЕДЯЕВ

КТО ПРАВИТ? ДИСКУССИЯ ВОКРУГ КОНЦЕПЦИИ ВЛАСТИ РОБЕРТА ДАЛЯ

«Все, кто интересуется проблемами власти, должны прочесть эту книгу» [1, р. 271] — такая оценка была дана книге «Who Governs?» [2] уже в самой первой рецензии. Впоследствии книга была признана классической¹, и ссылки на нее стали общим местом почти всех работ, посвященных исследованию политической власти.

Книга «Who Governs?» занимает особое место в творчестве Даля. Она посвящена анализу результатов *прикладного* социологического исследования, единственного в многолетней научной деятельности Даля и сыгравшего в свое время роль эмпирической проверки его теоретических размышлений о демократии и распределении политической власти в американском обществе. До «Who Governs?» Даль уже опубликовал ряд работ, подготовивших почву для проведения исследования в Нью-Хэйвене. К этому времени им были сформулированы многие положения и принципы его плюралистической теории демократии [3, 4], осуществлена критика элитистских интерпретаций американской политической системы и используемых ее сторонниками методов исследования [5], а также разработана оригинальная социологическая концепция власти [6]. Так что «Who Governs?» стала закономерным итогом его научных изысканий 50-х годов.

Появление «Who Governs?» имело свою логику и в контексте острого соперничества плюралистической и элитистской парадигм власти. В политической науке США в 50-60 гг. преобладали сторонники плюралистического объяснения американской демократии. Од-

Ледяев Валерий Георгиевич — доктор философских наук, профессор кафедры политологии и права Ивановского государственного энергетического университета. **Адрес:** 153018 Иваново, ул. Шувандиной, 101-5. **Телефон:** (0932) 415958. **Факс:** (0932) 385701. **Электронная почта:** vgl@dsn.ru

Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант № 01-03-00063.

¹ В 1962 г. книга получила премию Фонда Вудро Вильсона. Было отмечено, что в своей книге Даль «рассмотрел центральный вопрос политической науки — как люди могут управлять собой в сложном современном обществе», а «Who Governs?» стала «классическим произведением для тех, кто хочет понять политическое поведение в городских общностях в условиях демократии». Вскоре Даль был избран президентом Американской ассоциации политической науки.

нако до Даля не было ни одного серьезного эмпирического исследования власти, которое бы могло претендовать на верификацию плюралистической теории демократии. Среди американских социологов, напротив, доминировали элитистские концепции; при этом уже имелся определенный опыт эмпирического исследования власти в отдельных социальных общностях и обществе в целом². Наибольший резонанс в контексте полемики по вопросам распределения власти в американском обществе вызвали книги Ф. Хантера «Структура власти в общности» [12] и Р. Миллса «Властвующая элита» [13], в которых традиционные плюралистические объяснения американской политической системы были отвергнуты как не соответствующие эмпирической реальности. В этих условиях книга Даля стала ответом на вызов, брошенный элитистами, и фактически первым эмпирическим исследованием власти в городской общности, выполненным в плюралистической традиции.

Предварительная подготовка к проведению эмпирического исследования началась в 1955 г. в Центре поведенческих наук в Пало Альто (Калифорния), где Даль размышлял над концептуальными, теоретическими и методологическими аспектами проблемы. Само исследование проводилось в Нью-Хэйвене (Коннектикут) в 1951-1959 гг. Выбор Нью-Хэйвена был обусловлен несколькими обстоятельствами. Прежде всего, это было максимально удобно для самого Даля, преподававшего в Йельском университете, непосредственно расположенном в Нью-Хэйвене. Однако сыграли роль не только соображения удобства. Даль, и это главное, считал Нью-Хэйвен достаточно типичным американским городом³. При этом его нетипичные черты только добавляли ему привлекательности как объекту исследования власти. В частности, в отличие от многих других городов США, Нью-Хэйвен имеет относительно большую (по американским масштабам) историю, что дает возможность проследить эволюцию

² Первыми эмпирическими исследованиями, в которых была предпринята попытка выявить и охарактеризовать распределение власти в городской общности, были исследования Роберта и Хелен Линд [7, 8, 9, 10]. Подробный анализ «ранних» исследований власти в городских общностях сделан Н. Полсби [11, p. 14-44].

³ Даль специально исследовал вопрос о типичности Нью-Хэйвена, сравнив его с другими американскими городами по целому ряду параметров (социальный состав, образование, уровень доходов, жилищные условия, профессиональная структура и др.) [2, p. 329]. Однако не все аналитики посчитали Нью-Хэйвен типичным американским городом. Например, было отмечено, что он имел в то время существенно большую внешнюю финансовую поддержку программам реконструкции по сравнению с другими городами аналогичного размера [14, p. 198-199].

его политической системы начиная с конца XVIII века. Кроме того, в политической жизни города имел место отчетливый партийный аспект, позволяющий проводить параллели с политической системой США в целом. Наконец, в 40-50 гг. в политической жизни города происходили достаточно существенные изменения, по которым, как считал Даль, можно было выявить факторы, влияющие на политическое развитие и стабильность [2, р. V].

«Who Governs?» является одной из трех книг, посвященных исследованию в Нью-Хэйвене. Две другие написаны его коллегами и учениками — Нелсоном Полсби [11] и Раймоном Волфинджером [15]. У Полсби значительное место занимает критика исследований власти в городских общностях, проведенных сторонниками «стратификационной теории». Вольфинджер обстоятельно анализирует различные теории лидерства в контексте деятельности политических лидеров в Нью Хэйвене, прежде всего мэра, акцентируя внимание на вопросах развития экономической и социальной сфер Нью-Хэйвена⁴.

Ставшая классической формулировка основного вопроса исследования, заявленная уже в самом названии книги — «Кто правит?» — подразумевает объяснение главной проблемы демократии: каким образом может быть осуществлен ассоциирующийся с ней идеал политического равенства в условиях неравенства ресурсов? «Кто правит в политической системе, где практически все взрослое население имеет право голоса, но знания, богатство, социальные позиции, доступ к официальным лицам и другие ресурсы распределены неравномерно?» [2, р. 1]. По мнению Даля, на данный вопрос до сих пор нет четкого ответа, по крайней мере в отношении американской политической системы, хотя он задавался еще во времена Платона и Аристотеля. Предложенные объяснения⁵ Даля не устраивают, поскольку они «оставляют слишком мало места политике»⁶.

⁴ Вольфинджер провел год в мэрии и непосредственно наблюдал, как принимались политические решения в городе.

⁵ Даль выделяет три группы ответов на вопрос «Кто правит?» Одни исследователи утверждают, что правят политические партии, опирающиеся на поддержку избирателей, другие считают основными субъектами политики группы интересов, оказывающие определяющее влияние на деятельность государства, третьи доказывают, что за фасадом демократической политики скрывается власть экономической элиты [2, р. 5-6].

⁶ Во всех интерпретациях политик рассматривается лишь как агент воли большинства, политических партий, групп давления, или элиты. Далю же более импонирует подход Макиавелли, показавшего роль умного и умелого лидера, способного превращать других субъектов политики в агентов своей воли [2, р. 6]. В дальевских исследованиях политик становится центральной фигурой в механизме общественной власти.

Ответ на поставленный вопрос Даль видит в решении следующих проблем:

— Является ли неравенство ресурсов политического влияния «кумулятивным» или «некумулятивным»? То есть ведет ли преимущество в обладании одними ресурсами к преимуществам в обладании другими ресурсами?

— Как проходит процесс принятия важных политических решений?

— Какие группы людей оказывают на него наибольшее влияние? Принимаются ли политические решения одними и теми же людьми?

— Из какой страты общности выходят лидеры — люди, обладающие наибольшим политическим влиянием?

— Имеет ли место тенденция к формированию единой сплоченной правящей группы, или же лидеры склонны к размежеванию, конфликтам и торгу между собой?

— Какова сравнительная значимость наиболее распространенного политического ресурса — права голоса?

— На что ориентируются лидеры: на интересы небольшой группы богатых людей с высоким статусом или на интересы большинства голосующих?

— Насколько устойчивы или изменчивы структуры политического влияния? Каковы источники изменений и/или стабильности политической системы?

— Насколько важна для демократии и равенства приверженность граждан «американскому кредо»? Влияют ли на функционирование политической системы убеждения граждан в необходимости демократии? Если да, то каким образом? [2, р. 7-8].

Далевский подход органично вытекает из его понимания политической власти и ее индикаторов. По Далю, власть имеет место в ситуациях, когда субъект заставляет объект делать то, что объект в ином случае не стал бы делать [6]. Она возникает в ходе конфликта между субъектом и объектом, когда субъекту удается навязать объекту свою волю. В политике навязывание воли осуществляется в процессе принятия политических решений, в которых стороны занимают противоположные позиции. Поэтому ответ на вопрос «кто правит?» зависит от того, какие индивиды и группы успешно иницируют и обеспечивают принятие выгодных им политических решений, а анализ власти фокусируется на различных аспектах принятия решений, по которым можно судить о ее распределении в обществе.

Власть не является структурным феноменом, независимым от ее носителей; она не заключена в позициях, в социальном статусе, богатстве или каких-либо других социальных отношениях и институтах (последние выступают лишь в качестве условий и ресурсов власти), а существует в процессе соперничества между политическими субъек-

тами по поводу каждого конкретного политического решения. Нет «власти вообще»; власть всегда имеет конкретную сферу, отражающуюся в политическом решении. Поэтому в политике число субъектов власти (в принципе) может быть очень большим в силу изменчивости форм социального взаимодействия.

Одним из принципиальных оснований далевской концепции является различие между потенциальной и реальной (актуализированной) властью. Само по себе наличие значительных экономических ресурсов или позиций (потенциальная власть) не обязательно свидетельствует о том, что именно их носители осуществляют власть в социальной общности. Поэтому о распределении власти невозможно судить изначально — до эмпирической проверки различных аспектов процесса принятия решений [5]⁷. Даль не приемлет введенный Хантером термин «структура власти», подразумевающий наличие в социальной общности какой-то заданной изначально устойчивой конфигурации власти⁸. Он также отвергает позиционный и репутационный методы определения субъектов власти⁹, поскольку они не учитывают сферность власти и фактически не различают потенциальную и актуализированную власть.

Правильным методом исследования, по Далю, является выделение институциональных сфер, имеющих наибольшее значение для жизни социальной общности, и рассмотрение совокупности политических решений, характеризующих расклад сил в этих сферах. Этот метод (получивший название «решенческого» или «проблемного») претендовал на более адекватное определение политических лидеров по сравнению с репутационным и позиционным¹⁰. Его принципиальное отличие от двух других методов исследования власти в социальных общностях заключается не столько в характере и способах получения необходимой информации (все исследователи власти интер-

⁷ Полсби назвал данный принцип «кардинальным негативным правилом плюралистической теории» [16, р. 476].

⁸ Прежде чем отвечать на хантеровский вопрос о том, кто составляет правящую элиту, Даль считает необходимым выяснить, есть ли она вообще.

⁹ Позиционный метод подразумевает, что субъектами власти являются те, кто занимает определенные статусные позиции в формальной социальной иерархии. Репутационный метод определяет лидеров (субъектов власти) по их репутации, т.е. по субъективному мнению людей об их возможностях влиять на политические процессы в общности.

¹⁰ Даль убежден в преимуществе решенческого метода над позиционным и репутационным, считая последние «очень слабыми в научном отношении».

вьюируют известных людей, анализируют газетный материал, работают с архивами, с документами политических организаций и т.п.), сколько в том, что именно выбирается в качестве предмета исследования. Как подчеркивает Д. Риччи, Даль и его коллеги стремились избегать изучения людей и их ресурсов «издалека»; им было важно наблюдать их непосредственно — в конкретных действиях, в событиях [17, р. 128-129].

В идеале исследователь должен рассмотреть максимально широкий спектр общественных сфер, в которых принимались решения. Однако практически сделать это вряд ли возможно без ущерба для качества анализа. Поэтому возникает естественная трудность в выборе проблемных сфер, анализ которых мог бы ответить на вопрос о распределении власти в социальной общности и демократичности ее политического режима. Даль ограничивается лишь тремя сферами — реконструкцией города¹¹, образованием и назначением на должности. Он и его коллеги прекрасно понимали важность адекватного выбора проблемных сфер и изучения «ключевых» («важных», «значимых») решений. Полсби подробно объяснил основания выбора, указав на четыре критерия ранжирования проблем по их общественной значимости: 1) количество людей, на которых повлияло решение; 2) характер полученных от него выгод; 3) широта распространения этих выгод; 4) степень влияния решения на существующие формы и механизмы распределения ресурсов (богатства, статусов, образования и др.). Он утверждает, что сделанный Далем выбор полностью отвечает указанным критериям. Во всех трех сферах принимаемые решения влияли на значительное количество людей, были связаны с большими суммами денег и оказывали влияние на жизнь общности на протяжении длительного времени. Сфера городской реконструкции — «очевидный выбор», поскольку в соответствии с любыми критериями она является важнейшим объектом городской политики; общественное образование занимало первую строчку в городском бюджете по объему финансирования; назначение чиновников имело большое значение в силу того, что «публичный офис дает основу для достижения результатов в публичной политике» [18, р. 70-84; 2, р. 64].

Вращаясь вокруг этих трех проблемных сфер, Даль последовательно, шаг за шагом, рисует картину власти в Нью-Хэйвене. Вначале дается исторический экскурс, подготавливающий читателя к восприятию современной политической системы города. Далее показывается распределение политического влияния, раскрываются его формы и

¹¹ Непросто дать адекватный перевод термина «urban redevelopment», который выражает достаточно широкий спектр деятельности по улучшению городского хозяйства, совершенствованию инфраструктуры города, развитию бизнеса, жилищному строительству и т. д.

типы лидерства. В заключительных главах дается объяснение плюралистической системы власти, обнаруженной в Нью-Хэйвене, в процессе которого рассматривается ряд важных аспектов проблемы. Они касаются распределения и использования политических ресурсов, источников и факторов стабильности и изменений в политической системе.

В историческом экскурсе Даль показывает эволюцию политической системы Нью-Хэйвена в период с конца XVIII до середины XX века, в процессе которой произошел *переход от олигархии к плюрализму*. Для современного читателя этот экскурс интересен прежде всего тем, что в нем Даль фактически предлагает общую схему (модель) эволюции политической системы, в принципе вполне применимую к другим американским городам, американской политической системе в целом и, в какой-то степени, к другим современным демократическим государствам. Как показывает Даль, изменение характера политической системы связано с *изменением распределения политических ресурсов и характера действия ресурсов по мере постепенной трансформации кумулятивных ресурсов в некумулятивные*¹². Процесс превращения кумулятивных ресурсов и, соответственно, кумулятивного неравенства в преимущественно некумулятивные ресурсы, обуславливающие дисперсное неравенство, Даль назвал «тихой социо-экономической революцией» [2, р. 11].

Главным свидетельством движения от олигархии к плюрализму является изменение социальных характеристик избранных представителей власти. Даль выделяет несколько этапов эволюции политической системы Нью-Хэйвена.

1) 1784¹³-1842 гг.: вся публичная власть практически полностью находилась в руках «патрициев» — американской аристократии, обладавшей всеми необходимыми ресурсами для поддержания господства: богатством, социальным положением, образованием, монополией на публичные должности. Правящая элита была сплоченной (общие происхождение, религия, ценности), и в этот период никакие другие группы не могли бросить им вызов. Доминированию элиты способствовали цензы, процедура открытого голосования и небольшой размер города («все друг друга знали») [2, р. 11-24].

¹² Кумулятивные ресурсы дают возможность их обладателям получить в свое распоряжение и другие политические ресурсы; они способствуют монополизации власти, концентрации всех ее ресурсов в руках немногих. Некумулятивные ресурсы создают условия для дисперсии власти, открывая возможность для более широких слоев населения обладать различными видами политических ресурсов.

¹³ В 1784 г. Нью-Хэйвен получил статус города.

2) 1842-1900 гг.: власть постепенно стала переходить в руки людей бизнеса («антрепренеров»), которые внесли раскол в единую до этого времени правящую элиту. Этот переход был обусловлен изменением в распределении важнейших политических ресурсов: в результате развития промышленности богатство было отделено от социальной позиции; социальная позиция и образование остались у патрициев, но богатство и доминирование в корпоративной и публичной жизни оказались у бизнесменов. Бизнесмены обладали и третьим ключевым ресурсом — популярностью. Именно лидеры, получавшие массовую поддержку, стали превалировать над старой олигархией. Для воспроизводства данного ресурса требовалось поддержание у рядовых граждан-избирателей веры в достоинства людей бизнеса и уважения к ним, что стало частью традиционной американской идеологии. Даль называет пять основных факторов, способствовавших возвышению новой элиты: тайное голосование, расширение избирательных прав, рост населения, его мобилизация политическими партиями, идеология. Занятие богатыми людьми ведущих политических позиций отразило тенденцию соединения богатства и политики. В этот период мэрами становились добившиеся успеха мануфактурщики, и бизнесмены заняли практически все посты в местных органах власти. Новый характер экономических отношений оказался неблагоприятным для патрициев, которые постепенно утратили свои позиции как в экономике, так и в политике [2, p. 25-31].

3) 1900-1950 гг.: происходила дальнейшая дисперсия политических ресурсов и, соответственно, политической власти. Как и у патрициев, у бизнесменов не было одного важного политического ресурса, роль которого по мере развития формальных демократических институтов естественно возрастала — численности. Этим воспользовались «экс-плебеи» («пролетариат»), которые, будучи порождением бизнеса, стали постепенно отодвигать бизнесменов на второй план, все более оккупируя центр политической сцены. Влияние плебса росло по мере увеличения его численности, при этом существенную роль сыграл фактор иммиграции. Мощный приток иммигрантов заставил политиков искать их поддержки, поэтому политика в Нью-Хэйвене становилась все более этнической. Иммигранты и экс-плебеи завершили процесс дезинтеграции политических ресурсов: популярность отделилась от богатства и социального положения. Она давала голоса, а те, в свою очередь, обеспечивали доступ к постам в политической структуре, обеспечивавшим политическое влияние [2, p. 32-51].

В 50-е годы политика в Нью-Хэйвене пережила сильные изменения, и все большую роль начинают играть «новые люди». Даль связывает их появление с завершением политической ассимиляции иммигрантов и ослаблением экономической (и потому политической) гомогенности этнических групп. Хотя классовая политика и не сме-

стила этническую, все же социально-экономический фактор стал занимать более значимое место в структуре политических интересов. Поэтому менялся и набор проблем, на которые вынужден был обращать внимание правящий класс: ухудшение физического и экономического состояния центра города, приток населения на окраины, перегрузка общественной инфраструктуры, потребности в улучшении системы школьного образования, распространение ценностей и вкусов среднего класса, рост нетерпимости к коррупции, высокая дифференциация доходов и др. Все это усилило потребность в более профессиональных политиках.

«Новые люди», пишет Даль, должны были быть бюрократами и экспертами, обладать достаточными знаниями и умениями, чтобы успешно решить эти непростые проблемы. При этом им надо было быть гибкими политиками, способными формировать устойчивые политические коалиции из представителей различных страт, ранее не вступавших в кооперацию друг с другом [2, р. 52-62]. Таким образом, заключает Даль, в течение века политическая система, в которой доминировала единая взаимосвязанная группа лидеров (олигархия) превратилась в систему, в которой взаимодействуют различные группы лидеров, обладающие специфической комбинацией ресурсов (плюралистическая система). Элита уже не правит в Нью-Хэйвене, но это не привело и к правлению народа, а сама политическая система по-прежнему далека от политического равенства [2, р. 86].

До сих пор выводы Даля основывались главным образом на данных о представительстве различных групп в городских органах власти. Однако он отчетливо осознает, что влиять на принятие решений могут не только официальные лица. Поэтому он уделяет специальное внимание выяснению политического влияния тех, кто обладает значительными экономическими ресурсами и занимает высокий социальный статус¹⁴. Здесь Даль пытается опровергнуть результаты исследования Хантера в Атланте [12], где тот обнаружил господство крупного бизнеса в политической жизни города¹⁵.

Пожалуй, это наиболее значимая часть исследования; именно для рассмотрения данной проблемы Даль выделяет три проблемные сфе-

¹⁴ Для обозначения этих групп Даль использует термин «экономические и социальные нотабли»; он стремится избегать таких терминов, как «экономическая элита», «социальная (статусная) элита» и т. п., поскольку термин «элита» имеет много значений [19, р. 295].

¹⁵ Даль понимает, что вопрос о наличии скрытой (неофициальной) политической элиты может возникнуть только на этапе, который он обозначил как доминирование экс-плебса; в период господства патрициев и антрепренеров не могло быть групп, обладавших только существенными неформальными ресурсами.

ры принятия решений и последовательно анализирует роль социальных и экономических нотаблей в каждой из них¹⁶. Результаты исследования отвергают элитистскую гипотезу: социальные нотабли обычно воздерживаются от участия в решении общественных дел, а если и участвуют, то их влияние не очень велико. Экономические нотабли больше участвуют в политической жизни, но их участие в значительной мере ограничивается только одной из сфер — реконструкцией города [2, р. 66, 69]. Об этом, считает Даль, свидетельствует тот факт, что очень немногие нотабли занимают должности, позволяющие им оказывать существенное влияние на решение важнейших городских проблем. Из 1024 публичных должностей в трех сферах социальные нотабли занимали лишь 27, из них 24 — в сфере городской реконструкции. При этом занятие данных позиций в большей степени было связано с экономическим положением, чем с социальной позицией [2, р. 64-65]. Экономические нотабли занимали 52 должности, из них 48 — в сфере городской реконструкции [2, р. 70].

Но дело, как подчеркивает Даль, не только в сравнительно низкой представленности нотаблей в официальной политической структуре города. Главным тестом на открытое или скрытое влияние человека в политике является «частота, с которой он успешно инициирует политические решения, несмотря на оппозицию, блокирует решения, инициируемые другими, или инициирует политику, не встречающую оппозиции» [2, р. 66]. Результаты его не подтверждают также существования правящей элиты. В числе 23 человек, оказывающих наибольшее влияние на принятие политических решений в трех проблемных сферах (высшие лидеры)¹⁷, было лишь два социальных нотабля (8,7%) и три представителя крупного бизнеса (13%). Еще шесть социальных (12 %) и девять экономических (18%) нотаблей Даль отнес к группе лидеров второго эшелона (*minor leaders*)¹⁸, насчитывающей пятьдесят человек [2, р. 64-67, 69-70].

Объясняя сравнительно низкое влияние социальной и экономической элиты на политическую жизнь Нью-Хэйвена, Даль отмечает, что

¹⁶ В качестве критерия принадлежности к социальным нотаблям Нью-Хэйвена у Даля выступает участие в ежегодных ассамблеях Лаун-клуба (в среднем приглашается около 150 семей). К экономическими нотаблям Даль отнес президентов или председателей правления 50 наиболее крупных корпораций; всех, чья собственность оценивается свыше 250 тыс. долларов; президентов банков и тех людей, которые были директорами в трех фирмах определенного уровня [2, р. 67-68].

¹⁷ К ним Даль отнес тех, кто более одного раза успешно инициировал или блокировал политические решения.

¹⁸ Лица, успешно инициировавшие или блокировавшие только одно политическое решение.

сила и характер влияния любой политической группы зависят от многих факторов — количества ресурсов, находящихся в ее распоряжении, степени единства членов группы, уровня их знаний, умений и настойчивости, силы сопротивления со стороны оппозиции, степени совпадения интересов группы с целями политических лидеров и господствующими в общности убеждениями [2, р. 75]. Поэтому хотя нотабли и обладают существенными политическими ресурсами, имеют место и факторы, снижающие их влияние. Во-первых, нотабли, как ранее патриции и антрепренеры, не обладают таким ресурсом, как численность. Этот недостаток, заложенный в самой структуре современной социально-экономической системы, усиливается постоянным оттоком нотаблей в пригороды и соответствующей потерей интереса к событиям городской жизни. Во-вторых, между ними часто возникают разногласия даже по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы. Сказываются различия в происхождении, опыте, возрасте, информированности, корпоративной принадлежности и т. д. В-третьих, авторитет нотаблей ограничен главным образом сферой бизнеса: к их мнению по внеэкономическим проблемам не всегда прислушиваются. В-четвертых, их участие в политике обычно носит маргинальный характер, поскольку *городские* решения не обязательно *непосредственно* затрагивают их интересы. Кроме того, бизнесмены не всегда обладают достаточными умениями, а иногда боятся повредить бизнесу своим участием в процессе принятия политических решений. Поэтому даже в вопросах городской реконструкции, где решения в наибольшей степени затрагивали бизнес, они оказались не столь активными, как можно было предполагать. А их влияние на сферу образования и политические назначения практически равно нулю [2, р. 75-79].

Хотя Даль и не считает социальных и экономических нотаблей правящей элитой, которой в свое время были патриции, он отмечает, что «они часто бывают влиятельными в решении отдельных вопросов, особенно если они непосредственно касаются бизнеса». При этом обладание значительным *потенциалом* влияния само по себе играет определенную роль: политики осознают потенциальное влияние бизнеса и стремятся избегать действий, которые могли бы способствовать формированию непримиримой оппозиции нотаблей [2, р. 84]. Кто же в таком случае правит в плюралистической демократии? Отвечая на этот вопрос, Даль проясняет некоторые базовые принципы и положения демократической теории, непосредственно касающиеся данной проблемы. Трудность ответа на вопрос связана с тем, что отношения между лидерами и гражданами в демократическом обществе имеют сложный характер. Во-первых, это воздействие взаимное: лидеры влияют на решения конститuentов, но и решения лидеров также частично детерминируются их представлениями о предпочтениях

конституентов. В этом отношении распределение влияния гораздо понятнее в «асимметричных» (авторитарных) политических системах, где поток влияния имеет односторонний характер. Во-вторых, влияние на процесс принятия политических решений может быть как непосредственным, так и опосредствованным. Опосредствованное влияние крайне трудно обнаруживать и, особенно, измерять. Однако его ни в коем случае нельзя игнорировать, поскольку оно является важным элементом демократического контроля [2, p. 89-90].

Политическое влияние в основном сосредоточено в «политической страте», которая включает в себя тех, кто наиболее активно участвует в политических акциях и дискуссиях по сравнению с основной массой населения. В самой политической страте существенное *непосредственное* влияние на решение жизненно важных для общности проблем имеет сравнительно небольшое число людей. С этой точки зрения распределение власти касается лишь меньшинства политической страты — политических лидеров.

Для достижения своих целей лидерам нужны люди, которые бы осуществляли помощь в формулировании стратегии, выполнении рутинной повседневной деятельности, мобилизации населения, легитимации тех или иных акций и т.д. По далевской терминологии — это сублидеры. Кроме того, лидеры нуждаются в поддержке электората (конституентов), без которой невозможно победить на выборах и получить необходимые для лидерства формальные полномочия. Даль высказывает гипотезу, что лидеры будут формировать свою политику в интересах тех, кто их поддерживает; следовательно в некоторых обстоятельствах сублидеры, последователи и конституенты будут иметь значительное *косвенное* влияние на решения лидеров. При этом в случае возникновения конфликта между «открытой политикой» (*overt policies*), направленной на завоевание поддержки конституентов, и «скрытой политикой» (*covert policies*), имеющей целью добиться поддержки со стороны других лидеров и сублидеров, вероятнее всего лидеры будут разрешать конфликт в интересах своих конституентов [2, p. 102]. Данная гипотеза отражает «оптимистический демократизм» Даля, достаточно резко контрастирующий с постулатами Хантера, Миллса и других «элитистов», утверждавших, что несмотря на демократический фасад основные политические решения принимаются прежде всего в интересах олигархии.

Все эти рассуждения нужны Далю для объяснения функционирования плюралистической политической системы, и именно они фактически стали главным предметом эмпирической проверки в Нью-Хэйвене. Рассмотрев процесс принятия политических решений в трех проблемных сферах и их результаты, Даль пришел к выводу, что *граждане Нью-Хэйвена оказывали существенное косвенное влияние на принятие политических решений* путем участия в выборах, резуль-

таты которых интерпретировались лидерами как выражение определенных приоритетов, учитывавшихся при выработке политического курса [2, p. 163-164].

Следует отметить, что данный вывод был сделан им не столько на основе конкретных эмпирических данных, полученных в ходе исследования, сколько исходя из определенной совокупности логических рассуждений. На это указали и многие комментаторы, посчитавшие, что он фактически не был подтвержден *эмпирически* [1, p. 272; 20, p. 174]. Однако чисто интуитивно с Далем легко согласиться, когда он пишет, например, о том, что рядовые члены партий имели большое влияние на процесс выбора претендентов на ключевые для города должности мэра и главы муниципалитета, поскольку «партийные лидеры стремились выбрать кандидата, который имел бы наибольшую электоральную привлекательность» [2, p. 106]. При этом, как признает Даль, *непосредственное* влияние на выбор претендентов оказывает лишь совсем небольшая группа партийных лидеров — обычно не более половины дюжины, а иногда и меньше, а рядовые члены партии никогда не находятся в оппозиции лидерам в вопросах выбора претендентов [2, p. 105, 109].

Аналогичным образом Даль характеризует и распределение влияния на решение вопроса о реконструкции города: граждане Нью-Хэйвена *косвенным* образом поддержали проекты реконструкции, проголосовав за тех кандидатов, которые заявили их в качестве своей предвыборной платформы. «Если бы граждане Нью-Хэйвена не имели в целом позитивного отношения к различным аспектам реконструкции города, т.е. если бы осуществление данных проектов могло негативно повлиять на их интересы, тогда они проголосовали бы против мэра Ли в 1955 г. <...> Если бы большинство проголосовало против Ли, то это бы наложило вето и на проекты реконструкции» [2, p. 115, 139-140]. Опять же, *непосредственное* влияние рядовых граждан на принятие решений в сфере городской реконструкции, как и в других сферах, практически не имело какого-либо значения по сравнению с непосредственным влиянием небольшой группы лидеров [2, p. 115].

Кто же конкретно составляет группу лидеров, оказывающих наибольшее непосредственное влияние на принятие политических решений в городе? В отличие от Хантера, считавшего, что в городской структуре власти доминируют представители крупного бизнеса, Даль доказывает, что *главную роль в решении вопросов городской жизни Нью-Хэйвена играют политики, прежде всего мэр и его ближайшее окружение*. В этом смысле ответ на вопрос «Кто правит?» будет следующим: политические лидеры. Среди политических лидеров Нью-Хэйвена особое место занимает мэр — по сути единственный человек, который оказывает влияние на принятие решений во всех про-

блемных сферах. Особое влияние мэра Даль объясняет тем, что у него очень велики ресурсы власти, которые крайне трудно нейтрализовать любой оппозиционной группе. Например, в вопросах назначения на должности ни одна фракция в партии не имела бы реальных шансов победить, если бы выступала против действующего мэра [2, p. 111]. В решении вопросов публичного образования влияние мэра осуществлялось главным образом через назначения в Комитет по образованию, игравший важную роль в формировании и реализации политики в этой области [2, p. 150]. И особенно заметным было лидерство мэра в сфере реконструкции города, которую мэр к концу своего первого срока пребывания на должности сделал центральным направлением политики своей администрации. Сравнивая влияние мэра и других городских структур и организаций, участвующих в решении данных проблем, Даль обнаружил, что мэр и его помощник, непосредственно отвечающий за вопросы реконструкции города, были инициаторами половины из 57 политических решений в этой сфере, успешно осуществленных в 1950-1958 гг. Остальные решения были инициированы 23 различными агентствами или лицами [2, p. 124]. При этом неудачи и поражения мэра были обусловлены не недостатком его влияния на лиц, участвовавших в обсуждении и решении вопросов реконструкции города, а отсутствием возможностей контролировать некоторые аспекты внешнего окружения (решения федеральных агентств и органов власти штата) [2, p. 125]. Именно мэру удалось добиться поддержки со стороны основных групп интересов в городе и создать широкую коалицию по осуществлению проектов реконструкции [2, p. 129]. В то же время большинство социальных и экономических нотаблей, многие из которых вошли в состав Комиссии гражданского действия (Citizens Action Commission), призванной оказывать влияние на обсуждение и принятие важных для жителей города решений, никогда непосредственно не инициировали решения, не блокировали и не оппонировали каким-либо предложениям, идущим от других групп; их вклад имел скорее технический характер и в значительной мере сводился к легитимации принимаемых решений [2, p. 131, 133]¹⁹.

Само по себе преобладание политиков в числе инициаторов политических решений в формальных политических структурах еще не означает их доминирования в политической жизни города, поскольку всегда можно предположить, что в своих решениях они зависят от экономической элиты, находящейся на заднем плане политической сцены, но успешно навязывающей свою волю с помощью своих вла-

¹⁹ Впоследствии Даль признал, что Ричард Ли был не совсем типичным мэром; он обладал уникальной комбинацией персональных качеств и умений, и показатели его лидерства в Нью-Хэйвене были очевидно выше, чем у большинства мэров аналогичных городов.

стных ресурсов. Даль всегда считал, что «влияние за сценой» нередко сильно преувеличивается. И в своих ранних работах [5], и в настоящее время, в частности в беседе с автором статьи, он подчеркивал, что некоторые исследователи бывают склонны к поиску скрытого влияния («заговора») со стороны каких-то людей и групп, с помощью которого можно объяснить практически все. По его мнению, в небольших городах, таких как Нью-Хэйвен, вряд ли могут быть люди, совершенно не известные никому, но обладающие сильным политическим влиянием. Во всех трех проблемных сферах, которые были исследованы в Нью-Хэйвене, не было обнаружено существенного влияния представителей экономической элиты. В сфере городского переустройства именно мэры побуждали экономических и статусных лидеров «выйти на передний план», и ему удалось преодолеть нежелание многих из них сотрудничать в осуществлении городских программ. В публичном образовании Полсби обнаружил лишь один пример очевидного влияния представителей статусной элиты (в вопросе выбора места для школы), а в сфере политических номинаций высшему классу и вовсе трудно оказывать существенное теневое влияние в силу того, что партийные организации требуют выдвижения в качестве кандидатов на руководящие должности только тех членов, которые имеют шансы на победу. Поэтому в исследовании не зафиксировано ни одного случая, где экономические или статусные лидеры навязывали «своих» кандидатов [18, р. 89-90].

Другим наиболее существенным результатом исследования, вписывающимся в общее русло плюралистической парадигмы, стал вывод об *отсутствии единой правящей элиты, доминирующей во всех сферах политической жизни города*: в каждой из них наибольшее влияние оказывала своя конфигурация лидеров. Поэтому на вопрос «Кто правит?» в данном контексте можно ответить: небольшие группы лидеров, меняющиеся в зависимости от сферы и характера решаемой политической проблемы, а также имеющихся ресурсов [2, р. 86, 169]. Как правило, группы имеют наибольшее влияние в тех сферах, которые напрямую затрагивают их интересы.

Обнаруженную в Нью-Хэйвене четко выраженную специализацию в сфере политического влияния Даль посчитал «самой поразительной» характеристикой политической жизни города [2, р. 169]. Из 50 лидеров только трое участвовали в инициации или блокировании решений во всех трех проблемных сферах. Большинство лидеров (27) оказывали непосредственное влияние на принятие только одного решения. Среди наиболее влиятельных, как уже отмечалось ранее, преобладают те, кто занимает публичные должности. Лидеры рекрутируются из разных социальных страт и их специализация связана с их постоянными профессиональными интересами. Лидеры в сфере городской реконструкции за небольшим исключением официально,

профессионально или финансово связаны с нею; большинство лидеров в публичном образовании также каким-то образом относятся к этой сфере и лишь группа партийных лидеров имела более сложную социальную основу. Еще большая специализация наблюдалась среди сублидеров [2, p. 175-176]. На основании этого Даль заключает, что политические лидеры имеют разное социальное происхождение и не рекрутируются из единой гомогенной страты [2, p. 183].

Этот вывод является для Даля принципиально важным в контексте обоснования отсутствия единой правящей элиты в Нью-Хэйвене. Однако для подтверждения данной гипотезы Далю необходимо рассмотреть и вопрос о степени согласия между лидерами и путях разрешения конфликтов между ними. Даль выделяет пять возможных вариантов («паттернов») взаимодействия между лидерами: 1) скрытое господство экономических нотаблей; 2) руководящая «коалиция коалиций» с административным центром; 3) коалиция вождей (chieftains); 4) независимый суверенитет в сфере влияния; 5) соперничающие суверенитеты [2, p. 184]. Первую модель, представляющую собой по сути элитистский вариант объяснения распределения власти в городской общности, Даль отвергает, ссылаясь на вышеприведенные эмпирические данные и соображения.

Вторая модель является в известной степени альтернативой первой. Если в первой модели скрытое господство экономических нотаблей отражает сравнительно стабильную структуру власти в общности, то «коалиционная» модель бывает весьма неустойчивой; прочность коалиций может постоянно изменяться, а сами коалиции — распадаться в случае, если лидеры уже не в силах найти компромисс. Кроме того, если в условиях скрытого господства бизнес-элиты политическое влияние, основанное на обладании официальными должностями и популярностью среди электората, занимает подчиненное положение по отношению к влиянию богатства, статуса и корпоративного положения, то при доминировании руководящей коалиции прерогативы публичной должности, легальные ресурсы, легитимность и электоральная поддержка играют роль самостоятельных источников влияния. Наконец, данная модель допускает возможность прихода к власти реформистских и радикальных сил, тогда как скрытое господство экономической элиты и зависимость политиков от ее воли делает это практически невозможным [2, p. 186].

Третья модель довольно близка к предыдущей и отличается от нее главным образом по количественным параметрам. В «коалиции коалиций» имеет место очевидная иерархия в распределении влияния среди лидеров, и интеграция достигается главным образом с помощью мастерства и ресурсов избранного лидера. Центром ее является высший руководитель, в экстремальном случае только он участвует во всех коалициях и имеет в них большое влияние; другие лидеры в

большей степени зависят от него, чем он от них. В «коалиции вождей» иерархия если и имеет место, то существенно менее значимое; хотя некоторые лидеры могут быть несколько более влиятельными, чем другие, все они нуждаются друг в друге для достижения своих целей и потому существенно зависимы друг от друга. Прочность коалиции здесь зависит главным образом от единства взглядов лидеров и их умения вести переговоры [2, p. 186-187].

Четвертая и пятая модели могут рассматриваться как аналогии независимым городам-государствам. В четвертой модели разные сферы принятия решений контролируются разными группами лидеров, выражающими интересы определенных сегментов городской общности. До тех пор, пока их решения и действия не вступают в конфликт, эти суверенитеты могут сосуществовать, не имея интенсивной взаимной коммуникации. Пятая модель возникает в ситуациях, когда интересы групп лидеров невозможно примирить иначе, как путем навязывания им своей воли. Но поскольку «суверенитеты» имеют общую конституциональную практику, единую систему норм и традиций, то отстаивание интересов осуществляется через предписанные процедуры, такие как голосование в парламентах, решения судебных инстанций, выборы, одобрение резолюций исполнительной власти и т. д. [2, p. 188].

Кроме первой модели, которую, как уже отмечалось, Даль отверг как не получившую эмпирического подтверждения, все остальные модели так или иначе имели место в политической практике 50-х гг. в Нью-Хэйвене. Такая ситуация оказалась возможной, поскольку доминирующие модели могут (1) различаться в зависимости от проблемных сфер и (2) меняться с течением времени. До 1953 г. наиболее адекватной для объяснения политической системы Нью-Хэйвена была четвертая модель («независимый суверенитет в сфере влияния»). Затем возникла «коалиция вождей» (третья модель), которая переросла в «большую коалицию коалиций» (вторая модель). В сфере партийной жизни модель интеграции была несколько иной, и в наибольшей степени ей соответствовала пятая модель («соперничающие суверенитеты») [2, p. 189]. Существование до 1953 г. системы независимых суверенитетов поддерживалось несколькими факторами. Во-первых, большинство граждан было индифферентно к политике, и потому отдельные сферы контролировались небольшими группами людей, наиболее в них заинтересованными. Во-вторых, поскольку политические ресурсы фрагментированы, никто кроме мэра не обладал достаточным количеством ресурсов, чтобы влиять на все проблемные сферы. Если при таком распределении ресурсов мэр по тем или иным причинам не координировал политику, то и никто другой этого сделать не мог. В-третьих, мэр рассматривал свое вмешательство как нежелательное. Поэтому система имела тенденцию к естест-

венному эквилибриуму, где каждого «суверена» вполне устраивало доминирование в «своей» сфере, которого они не хотели лишаться, но могли лишиться, если бы они рискнули расширить сферу своего влияния за счет «чужой территории» [2, p. 191]. Данная модель хорошо адаптирована к незначительным изменениям, но с точки зрения осуществления масштабной реконструкции и реформирования городского хозяйства она, как отмечает Даль, не является оптимальной, и отчасти поэтому до прихода мэра Ричарда Ли и связанного с этим изменения модели интеграции реформирование шло очень медленно [2, p. 199].

Изменение ситуации после 1953 г. Даль связывает с необходимостью осуществления проекта реконструкции города, которая к этому времени уже была осознана политической стратой. Фактически Ли, придя к власти, сумел конвертировать поддержку проектов реконструкции в поддержку новой модели распределения политического влияния. Поскольку проекты реконструкции затрагивали самые различные аспекты городской жизни, многие публичные структуры оказались в сфере большей координации и контроля. Но хотя мэр стал очень влиятельной фигурой в различных секторах городской политики, коалиционная модель не была жестко иерархической. Мэр не был диктатором и не мог командовать другими лидерами; он находился в центре различных пересекающихся коалиций, состоящих из муниципальных служащих, партийных фракций и групп интересов, руководя этой «коалицией коалиций» с помощью прежде всего умения договариваться и опираясь на поддержку электората. Ему не всегда хватало ресурсов для создания коалиций, необходимых для осуществления тех или иных планов, но чаще всего результаты его деятельности соответствовали его целям. При этом им принимались во внимание предпочтения различных групп городского населения [2, p. 203-205].

Последнее Даль связывает с тем, что в политической системе Нью-Хэйвена «коалиционная» модель была не единственной формой распределения влияния. Важную роль в процессе принятия политических решений играло постоянное соперничество двух политических партий («соперничающие суверенитеты»), в которую были втянуты многие ключевые акторы. Поскольку обладание официальными позициями в системе городского управления было существенным фактором влияния на городскую политику, принятие или непринятие многих решений, а также их легитимация, были в значительной мере предопределены результатами выборов²⁰. Партийная конкуренция

²⁰ Победа У. Челентано на выборах мэра в 1945 г. интерпретировалась как поддержка проектов по увеличению финансирования школ, а избрание мэром Р. Ли в 1955 г. стало знаком поддержки иницилируемого им проекта реконструкции города [2, p. 220].

обуславливала сужение выбора возможных решений и проектов, и поскольку политический класс считал необходимым сохранить основные параметры существующей социально-экономической структуры, из обсуждения фактически исключались те предложения, которые могли бы привести к ее существенному изменению. Кроме того, конкуренция политических лидеров Нью-Хэйвена за голоса различных этнических групп существенно влияла на те сферы политики, которые открыто не дискутировались, например, этнические и социальные характеристики претендентов на публичные должности [2, р. 220].

При всех различиях между собой, данные модели распределения политического влияния в Нью-Хэвене подразумевают отсутствие единой правящей элиты, контролирующей все основные направления политической жизни, и поэтому вписываются в общую плюралистическую парадигму. Но само по себе *описание* распределения политического влияния недостаточно для *обоснования* закономерности движения от олигархии к плюрализму. Поэтому в заключительных главах книги Даль пытается непосредственно объяснить, почему политическое влияние распределяется именно так, а не иначе.

Ключевым понятием в его объяснении является понятие «политический ресурс», разработка которого рассматривается как существенный вклад в развитие плюралистической теории [21, р. 27-28]. Даль анализирует различные виды политических ресурсов, к важнейшим из них он относит свободное время; деньги, кредиты и богатство; контроль за рабочими местами; социальное положение; обладание харизмой, популярность, легитимность, легальность; права, получаемые в результате занятия публичной должности; солидарность (способность получить поддержку других людей, имеющих аналогичные социальные характеристики); право голоса, образованность, уровень энергичности, информацию [2, р. 226, 228]. Главная идея заключается в обосновании тенденции к фрагментации политических ресурсов, движении от кумулятивных ресурсов к некумулятивным, что обуславливает формирование политической системы «дисперсивного неравенства». Даль выделяет шесть ее основных характеристик: 1) разные группы граждан обладают различными ресурсами влияния на тех, кто занимает публичные должности; 2) за небольшим исключением, эти ресурсы распределены неравномерно; 3) люди, имеющие одни ресурсы, нередко не имеют других ресурсов; 4) ни один из ресурсов не может доминировать над другими во всех ситуациях принятия решений, или даже только в наиболее важных; 5) ресурс может использоваться для осуществления влияния лишь в отдельных, но не во всех сферах политической жизни; 6) фактически нет людей и групп, полностью лишенных политических ресурсов [2, р. 226-228].

В отличие от элитистов, для которых неравенство ресурсов подразумевает наличие властвующей элиты, плюралисты делают акцент на «реалистической оценке распоряжения ресурсами акторов» [18, р. 120]. Для них, как уже отмечалось ранее, важно учитывать не только обладание ресурсами, но и действия лидеров по их мобилизации. Разумеется, обладающие большим количеством политических ресурсов *обычно* имеют и большее политическое влияние, но между ресурсами и влиянием нет однозначной зависимости: обладание политическим ресурсом (*возможностью* осуществлять влияние на принятие политических решений) не всегда сопровождается его использованием в силу апатии, потери интереса к политике, ориентации на неполитические ценности и отсутствия политического доверия²¹. В различных сферах общественной жизни имеют место свои конфигурации ресурсов, и далеко не всегда ресурсы из одной сферы могут быть легко «переброшены» в другую. Даже деньги — важнейший экономический ресурс — не всегда могут эффективно использоваться для решения политических проблем: непросто преобразовать энную сумму денег в доминирование в Сити Холле, хотя на них можно купить некоторых политиков и получить какие-то должности [2, р. 241-243]. Проанализировав способы использования материальных ресурсов для осуществления политического влияния (финансовое давление, коррупция, финансирование политических акций и программ), Даль пришел к выводу, что они имеют существенное значение и что при их отсутствии общий ресурсный потенциал политического субъекта скорее всего будет меньшим, чем у тех, кто ими обладает. Но это можно компенсировать такими ресурсами, как время и энергия, и во многих ситуациях большое количество голосов бедных перевешивает материальные ресурсы богатых [2, р. 243]. При этом Даль считал, что эффективность денег как политического ресурса снижается²². Также непросто, по его мнению, использовать и такой политический ресурс, как социальное положение, в отношении которого в современном обществе существует ряд институциональных ограничений. При этом расширение возможностей получения образования существенно подрывает уникальность и, соответственно, значимость данного ресурса. Указанная тенденция стала отчасти причиной ухода социальных ноблей с политической сцены в начале XX века [2, р. 230, 235, 237].

²¹ «Один богатый человек может коллекционировать картины, другой — политиков» [2, р. 271].

²² Впоследствии Даль признал, что относительно роли денег он ошибался. В беседе с автором статьи Даль отметил, что роль денег отнюдь не снижается. Скорее наоборот: в отдельных сферах, прежде всего при проведении избирательных кампаний, деньги играют едва ли не решающую роль.

Все ресурсы, подчеркивает Даль, имеют определенный порог эффективности и их увеличение сверх данного порога совсем не обязательно ведет к росту влияния. Более того, в определенных ситуациях использование ресурсов может дать обратный эффект [2, р. 238], и не все ресурсы конгруэнтны. Например, близость к бизнес-элите и, соответственно, к материальным ресурсам, может способствовать снижению популярности у определенных категорий населения, и наоборот. Наконец, количество ресурсов группы не носит фиксированного характера и может постоянно изменяться, а осуществление влияния может использоваться для получения дополнительных ресурсов: политические ресурсы могут быть также удачно «вложены» и давать «дивиденды», как и экономические ресурсы [2, р. 227]. В силу этих причин *характер распределения политических ресурсов в современном демократическом обществе делает практически невозможным формирование единой иерархической политической системы* [2, р. 250]. Даль признает, что *лишь сравнительно небольшая часть населения города активно использует политические ресурсы*. В выборах участвует до половины населения, в других видах политической активности — около 13% граждан [2, р. 276-277]. Низкие рейтинги политического участия Даль объясняет тем, что для большинства граждан политика находится на периферии интересов. Она может занять более важное место в ориентациях отдельных групп граждан, но у большинства граждан США это случается крайне редко [2, р. 279]. Хотя Далю хотелось бы видеть более высокие показатели политического участия [19, р. 291], он отрицает «догму», согласно которой демократия «не будет работать», если граждане не будут интересоваться вопросами общественной жизни [2, р. 280]. Современное сложное общество дает гражданам различные возможности, многие из которых, в том числе политическое участие, требуют больших временных затрат, усилий, финансовых ресурсов. Поэтому многие граждане не включаются в политику. Количество участвующих не есть главное для демократии; важнее наличие гарантий участия и ограничение власти политических лидеров, которые имеют место в условиях плюрализма. В 1961 г. Даль считал, что ресурсы влияния есть практически у всех категорий населения, утверждая, что все активные легитимные группы могут быть услышаны [2, р. 91, 93]. Поэтому ни одна группа не находится вне политики; нужно лишь организовать и мобилизовать свои политические ресурсы. При этом степень участия выше у тех групп, которые обладают большими политическими ресурсами, образованы, имеют высокий статус, принадлежат к среднему классу и проживают в более престижных районах. То есть, она выше у тех, кто преуспевает [2, р. 282-283]. Однако это лишь общая тенденция и в конкретных группах ситуация может быть несколько иной. Существенное влияние на распределение ресурсов и участие граждан в политике оказывают различия между возможностями

групп достигать своих целей с помощью неполитических средств. Для некоторых групп, считает он, практически не оставалось альтернатив политическому действию. Даль рассматривает негритянское население города, ограниченное в своих возможностях социальными и экономическими барьерами, но уже не столь дискриминируемое в политической сфере, как это было ранее. Данная группа, как показали результаты исследования, действительно более активно участвовала в различных формах политического деятельности, чем белое население Нью-Хэйвена [2, р. 293-294]. Поскольку число преуспевающих граждан сравнительно невелико, *совокупная* активность граждан, имеющих небольшие ресурсы, может оказаться значительной [2, р. 284].

Наиболее эффективно используют свои ресурсы те, кто *профессионально занимается политикой*. Главным политическими ресурсами профессионала являются занимаемая должность и рабочее время. В отличие от других граждан, вынужденных в силу естественных причин заниматься неполитической деятельностью для поддержания существования, профессионалы организуют свою жизнь вокруг политики. Связанные с официальными должностями права и полномочия являются высоко конвертируемым политическим ресурсом, имеющим широкую сферу применения. Обладая существенно большими по сравнению с рядовыми участниками политики ресурсами, профессионалы имеют и значительно более развитые умения и знания, а потому оказывают значительное *непосредственное* влияние на политические решения [2, р. 305-307].

Умение использовать имеющиеся политические ресурсы является, по мнению Даля, важным источником изменений в структуре и характере распределения власти в городской общности. Он, в частности, связывает переход от «суверенитета» к «коалиции коалиций» именно с умениями мэра Ли существенно более эффективно использовать практически те же ресурсы, что были и у его предшественников на данной должности. Тем самым Ли смог аккумулировать дополнительные ресурсы, что позволило ему оказывать более сильное влияние на участников городской политики, структуры и организации, играющие важную роль в городской жизни [2, р. 308-309].

Однако *в плюралистическом обществе аккумуляция ресурсов имеет свои пределы* и не ведет к диктатуре, поскольку практически все граждане имеют доступ к политическим ресурсам, и при возникновении угрозы их интересам эти ресурсы могут оказаться востребованными для организации оппозиции определенным политическим решениям. Это, в свою очередь, увеличивает издержки решений, делая их невыгодными для политического субъекта. Тем самым распределение ресурсов и баланс между их использованием и неиспользованием могут дать лидерам возможность иметь значительную власть в городской общности и одновременно выступают в качестве ее огра-

ничителей, создавая предпосылки как для поддержания стабильности политической системы, так и для ее изменения [2, p. 310].

Другим условием стабильности политической системы Даль называет «*демократическое кредо*» (creed of democracy and equality), эффективность которого в качестве ограничения власти политических лидеров зависит от характера политического консенсуса как среди граждан, так и внутри политической страты. Значимость консенсуса Даль связывает прежде всего с тем, что он делает обязательным апеллирование политиков к гражданам. Демократическое кредо легитимирует эти апелляции, а также ограничивает их спектр; последние могут иметь место только в том случае, если согласуются с кредо. Поэтому некоторые решения, кажущиеся вполне рациональными, не будут приняты только потому, что не являются «демократическими». В этом состоит один из важных аспектов современной демократической системы: вера американцев в демократию и равенство ограничивает действия лидеров, которые поэтому не только правят, но и сами являются объектом влияния²³. На этой весьма оптимистической ноте Даль заканчивает свою книгу.

Как и любое крупное произведение, «Who Governs?» сразу же стала объектом анализа и, естественно, интенсивной критики. При этом замечания касались как теоретико-методологических оснований исследования, так и интерпретации полученных данных и основных выводов. В *теоретико-методологическом плане* наибольшие претензии были высказаны к концепции власти, на которой строилось исследование в Нью-Хэйвене. Эта критика нашла отражение в полемике о так называемых «лицах власти», начало которой положили статьи американских исследователей П. Бэкрэка и М. Бэрэтца [22, 23]. В них утверждалось, что концепция власти Даля (и других представителей плюралистической школы), привязывающая власть к принятию политических решений, является односторонней и не учитывает «второго лица власти», которое возникает в ситуациях «непринятия решений», когда субъект добивается исключения возможности принятия невыгодных ему решений на различных фазах политического процесса. В 1970-е гг. критика концепции власти Даля была продолжена С. Льюксом [24], который, согласившись с замечаниями Бэкрэка и Бэрэтца, указал на то, что Даль также проигнорировал и так называемое «третье лицо власти», проявляющееся в формировании внешнего консенсуса между субъектом и объектом в результате навязывания

²³ Так же, как и сюжет о косвенном влиянии граждан на принятие политических решений, вопрос о «демократическом кредо» и его роли в плюралистической системе был рассмотрен Далем в основном на уровне теоретических рассуждений без привлечения конкретных эмпирических данных.

объекту чуждых ему ценностей и целей. По мнению Льюкса, политическая власть включает в себя и ситуации, в которых отсутствует видимый конфликт между субъектом и объектом (конфликт предпочтений), но имеет место конфликт интересов, не всегда осознаваемых объектом.

Однако не все исследователи согласились с попытками расширить концепцию политической власти, посчитав, что альтернативные концептуальные подходы имеют существенные недостатки. Наиболее обстоятельный анализ концептуальной критики далевского исследования был сделан Н. Полсби [18, р. 167-237], многие аргументы которого нам представляются достаточно убедительными. В частности, он вполне справедливо утверждает, что на самом деле «нерешения» были объектом изучения в Нью-Хэйвене²⁴, показывая, как в эмпирическом исследовании процесса принятия политических решений второе лицо власти фактически сливается с первым. В этом отношении критика по сути не вносит принципиально нового в стратегию практического исследования [18, р. 210-213, 235; см. также: 25, р. 82-84; 26, р. 70-92]²⁵.

Что касается необходимости учета «третьего лица власти», то многие аналитики сегодня согласны с тем, что политическая власть может существовать в условиях наблюдаемого консенсуса между сторонами (власть над сознанием людей, их волей, желаниями, верованиями). При этом они сходятся и в том, что «поведенческий крен», присущий практически всем концепциям политической власти 50-60-х гг., должен быть преодолен. Однако большинство из них считает концепцию Льюкса непоследовательной, противоречивой и в целом весьма скептически относится к возможности эмпирического исследования конфликта интересов без обращения к осознанным префе-

²⁴ Исследовались, в частности, мотивы и факторы, определяющие включение или невключение мэром тех или иных вопросов в повестку дня, влияние предвиденных реакций субъектов на выбор политических решений и действий, использование различных политических организаций в качестве механизма избегания политических конфликтов и диспутов. Даль постоянно подчеркивал взаимозависимость политических лидеров и различных групп внутри политической страты, роль СМИ, политических ритуалов, демократических ценностей и других факторов, воздействующих на широкий спектр проблем, характеризующих процесс принятия (и непринятия) решений в городской общности.

²⁵ В беседе с автором статьи Даль согласился с данной оценкой, подчеркнув, что анализ процесса принятия политических решений в Нью-Хэйвене так или иначе затрагивал некоторые аспекты, на которых акцентировали внимание Бэкэрк и Бэрэтц. Более того, Даль убежден, что даже если бы при проведении исследования была учтена вся «нерешенческая» критика, его результаты вряд ли были бы существенно иными.

ренциям акторов. Дело в том, что этом случае интересы будут фактически отождествляться с идеалами и ценностями, не зависящими от сознания действующего политического субъекта и/или станут предметом интерпретации со стороны внешнего наблюдателя, что может привести к «оправданию тирании». Поэтому рациональнее вообще отказаться от ссылок на интересы при определении власти²⁶. Что касается попыток эмпирического тестирования второго и третьего «лиц власти»²⁷, то их оценки весьма неоднозначны [18, р. 210-217; 25, р. 82-84; 32, р. 27, 90-103; 33, р. 270-271].

С дискуссией о «лицах власти» тесно связан и другой аспект полемики вокруг концептуальных оснований исследования в Нью-Хэйвене. Он касается вопроса о том, почему люди обычно не пытаются реализовать свои интересы с помощью участия в политике, причем даже в ситуациях, где их ущемление вполне очевидно. Даль, как уже отмечалось, объясняет отсутствие активного участия в политике ссылками на апатию, у которой могут быть разные причины, прежде всего общая удовлетворенность сложившейся ситуацией и нежелание людей тратить свое время и ресурсы. Он исходит из того, что люди вступают в различные виды деятельности, руководствуясь своими интересами, под которыми он понимает осознанные ими предпочтения; если люди не прибегают к какой-то деятельности, то это значит, что она не ассоциируется с какими-то важными интересами. Поэтому отсутствие политической активности и объясняется ссылками либо на консенсус с проводимой политикой (интересы граждан реализуются), либо на давление со стороны власти имущих. Из этого следует, что наличие консенсуса по сути исключает наличие власти.

Проблема в данном подходе состоит в том, что и при отсутствии внешнего фактора (власти над субъектом) его действия не всегда соответствуют его интересам. Как справедливо подчеркивает К. Доудинг, действия актора зависят не только от его предпочтений, но и от характера ситуации, структуры стимулов, действующих на выбор индивида в данный момент, а также от имеющихся у него ресурсов [32, р. 7, 40]. Интересы людей нельзя выводить из их поведения и рассматривать в отрыве от возможностей выбора и ресурсов, которыми они располагают, поскольку многие предпочтения могут быть фактически блокированы структурными факторами: субъект не обязательно делает выбор в пользу наиболее привлекательного для

²⁶ Полемика вокруг «лиц власти» была подробно рассмотрена нами в публикациях [27; 28, р. 182-211].

²⁷ Наиболее известными попытками подобного рода являются исследования П. Бэкрэка и М. Бэрэтца в Балтиморе [29], М. Крэнсона в городах Гэри и Восточный Чикаго [30] и Дж. Гэвенты в местечке Клеар Фолк Уэлли [31].

него варианта, о чем, например, свидетельствует «дилемма заключенного».

Далевское объяснение консенсуса как отсутствия власти стало главным объектом критики и со стороны тех оппонентов, которые более склонны объяснять неучастие граждан в политике результатом скрытого осуществления власти. Господство бизнеса, как нередко подчеркивается, часто не требует какой-то специальной активности, поскольку его интересы не подвергаются опасности²⁸. Поэтому вместо далевского вопроса «Кто правит?» критиками его методологии предлагается вопрос «Кто находится в (не)благоприятной позиции в распределении благ и привилегий?», после рассмотрения которого можно приступить к выяснению, почему многие значимые проблемы не обсуждаются [29]. Кроме того, критики обвиняют Даля и в том, что концентрируясь на решениях (действиях), он (как и другие плюралисты) игнорирует структурную компоненту власти и тем самым не может продемонстрировать власть некоторых групп, которая обусловлена их структурными преимуществами перед другими группами, например, господство бизнеса в капиталистическом обществе.

Оппоненты Даля нередко совершают так называемую «ошибку обвинения», приписывая недействие влиянию (власти) другого субъекта: актер А не действует определенным образом или не достигает желаемого результата, поскольку этому мешает актер Б [32, р. 89; 33, р. 267]. Ошибка состоит в том, что *любое* воздействие субъекта на объект рассматривается как осуществление власти. Во многих случаях неспособность объекта реализовать свои интересы имеет причину в нем самом, а не во внешнем факторе. Власть не является универсальным способом достижения целей, и не только ссылками на чью-то власть можно объяснить нежелание объекта изменить ситуацию в

²⁸ Например, в своем исследовании в Гэри и Восточном Чикаго (штат Индиана) М. Кренсон попытался выяснить, почему некоторые города уделяли больше внимания охране окружающей среды по сравнению с другими. Он пришел к выводу, что эти различия были обусловлены тем, что в одних городах на принятие законодательства об охране окружающей среды оказывалось сильное скрытое влияние со стороны крупных экономических структур, а в других его не было. В частности, в Гэри доминировала «US Steel». Внешне ее политическая роль была весьма пассивной, однако ее интересы были хорошо представлены, поскольку те, кто принимал политические решения, предполагали возможные реакции корпорации на принятие жестких антиполлюционных мер (снижение производства, сокращение рабочих мест, перенос производственных мощностей на другие территории и т. п.). Законодатели фактически действовали по принципу: что плохо для «US Steel» — то плохо и для Гэри, и корпорацию вполне устраивал существовавший уровень контроля за загрязнением окружающей среды в городе [30].

своих интересах. Эта ошибка типична для исследователей радикальной и марксистской ориентации, которые не склонны объяснять политическую пассивность значительных групп населения их удовлетворенностью сложившейся ситуацией и заняты поиском новых «лиц власти» и, соответственно, скрытых субъектов власти, являющихся причиной сохранения невыгодного большинству населения статус-кво²⁹.

Что касается обвинения в неучете структурной власти бизнеса, то оно также представляется не бесспорным. Связывать власть и ее осуществление именно с деятельностью людей и групп, как это делает Даль, вполне резонно, поскольку такой подход дает возможность различения между властью (способностью заставить объект делать то, что тот в ином случае не стал бы делать) и выгодной для субъекта ситуацией, дающей ему возможность осуществить свои желания независимо от своих усилий за счет действия структурных факторов. Интересы людей реализуются не только в процессе осуществления власти, но и благодаря изначальным преимуществам, которыми они обладали («удача»)³⁰. Власть может быть эмпирически связана с обладанием определенными преимуществами, однако между ними нет тождества. Поэтому неправомерно рассматривать получение и неполучение выгоды в качестве критерия власти, как предлагают неоклассицисты. Безвластие может иметь корни и в самих акторах. Критики этой точки зрения считают, что при таком подходе «обвиняется сама

²⁹ По мнению Доудинга, данную ситуацию можно объяснить и без льюксовского «третьего лица», а путем рассмотрения структуры стимулов. Бессилие группы может быть обусловлено свойствами самой группы, независимо от того, оказывал ли кто-то на нее давление или нет. Совсем не обязательно, чтобы на группу оказывалось сильное давление для того, чтобы ее члены не предпринимали активных действий, поскольку им прежде всего нужно преодолеть проблему коллективного действия. Структурирование проблемы может быть осуществлено с помощью целенаправленных действий субъектов власти в прошлом и совсем не обязательно связано с действиями сегодняшних акторов. Доудинг вполне правомерно указывает на то, что данная ошибка была связана с тем, что исследователи не различали между «властью для» (способностью добиться определенного результата) и «властью над» (способностью изменить действия другого субъекта) [32, р. 84-114]. Данная ошибка, как нам представляется, весьма типична для литературы по проблемам власти в городских общностях. Например, она очевидна у К. Стоуна в его концепциях «системной власти» [34] и «экологической власти» [35].

³⁰ Термин «удача» предложен Б. Бэрри, впервые обстоятельно рассмотревшим данную концептуальную проблему в статье «Что лучше: иметь власть или быть удачливым?» [36].

жертва» и затрудняется выявление скрытого влияния власти имущих [31, р. 7-9]. Представляются более обоснованными интерпретации власти, отличающие ее от структурного контроля, непосредственно не зависящего от действий акторов, хотя имеют место и другие точки зрения.

Однако можно одновременно и иметь власть, и обладать удачей: если субъект способен изменить ход событий (когда, например, его интересы оказываются под угрозой), то он не только удачлив, но и обладает властью в данном конкретном отношении. У Дала этот момент не прописан, но в его подходе власть концептуально отделена от удачи, поскольку в качестве предмета исследования им выбирались только те проблемы, в которых имел место конфликт интересов и одной из сторон удавалось навязать свою волю, проведя выгодное для себя и невыгодное для оппонентов политическое решение.

Концентрация на решениях в концептуальном плане необходима Далу, как уже отмечалось ранее, и для того, чтобы показать отличие власти от ресурсов власти. Кроме того, Даль и его помощники исходили из того, что до анализа конкретных событий о наличии или отсутствии власти утверждать невозможно. Однако данный подход создает трудности в объяснении власти как *потенциала, способности* субъекта реализовать свою волю в отношении с объектом. Даль бесспорно прав в том, что само по себе обладание ресурсами еще не есть власть, и его критика элитистов за «ошибку средств» (*vehicle fallacy*) вполне обоснована. Но субъект может какое-то время воздерживаться от осуществления своей власти (при этом, продолжая обладать ею, то есть имея возможность осуществить ее в необходимый момент времени) и не участвовать в принятии решений, рассчитывая, например, достичь желаемой цели и без своего вмешательства³¹. Сегодня большинство исследователей склонны рассматривать власть именно в диспозиционных терминах [37, 38]. И хотя мы действительно судим о власти прежде всего по каким-то наблюдаемым параметрам в процессе ее осуществления, власть нельзя сводить только к ее осуществленным формам.

Вопрос о потенциальной власти критики обычно увязывают с проблемой учета скрытого влияния правящей социально-экономической элиты. По их мнению, далевская методология и технология не позволяют обнаружить потенциальной власти тех, кто непосредственно не участвует в принятии политических решений, но имеет возможность направлять действия публичных политиков и официальных

³¹ Здесь может иметь место «правление предвиденных реакций» (объект действует в соответствии с желанием субъекта без каких-либо действий субъекта, поскольку предвидит его возможные реакции), или же вступают в силу структурные факторы («удача»).

лиц [17, p. 170-175; 39, p. 116-121; 40, p. 92]. И хотя не все исследователи считают, что эта власть фактически низводит муниципальных политиков до простых исполнителей воли правящей элиты («leg men») [41, p. 253; 42, p. 49], многие из них подчеркивают, что муниципальные политики принимают решения в определенном контексте, который накладывает на них существенные ограничения. Мэр Ли в этом плане не является свободным актором, и его план городской реконструкции обусловлен потенциальной властью других людей [29, 34, 40].

Данная критика представляется не вполне справедливой. Даль, разумеется, не считал политиков Нью-Хэйвена, в том числе и мэра Ли, совершенно независимыми акторами, что он неоднократно подчеркивал в книге [2, p. 80-81, 220]. Показанная им эволюция политической системы Нью-Хэйвена и переход власти от аристократии к антрепренерам и экс-плебеям хорошо иллюстрирует ограничения, которые накладывает социальный контекст на действия политиков. Более обоснованное возражение касается *выбора проблем* для исследования. Уже в самых первых рецензиях на книгу [43, 44] было указано, что поскольку для анализа выбираются только те проблемы, которые являются публичными и политическими, то есть те, которые активно дискутируются в политической сфере, это в значительной степени детерминирует предмет и характер исследования. В частности, Д. Ронг считает, что исследование Даля представляет собой «не столько общий анализ структуры власти в общности, сколько исследование муниципального управления (government), точнее формального механизма принятия решений на уровне местной политики и управления, а также социального состава тех, кто в нем участвует» [44, p. 28].

Даля критиковали за тенденциозный (неверный, неполный, неадекватный) выбор проблемных сфер, в которых принимались политические решения. Ему, в частности, указывалось на то, что он выбрал слишком мало проблем, что не позволяет протестировать плюралистическую парадигму применительно к структуре власти в крупных американских городах [45, p. 449]. Однако большинство критиков обращает внимание не столько на количество проблем, сколько на их (не)репрезентативность. По мнению Риччи, две из трех проблем, ставших предметом исследования в Нью-Хэйвене — публичное образование и партийные назначения, — были не слишком значимыми для экономических и социальных нотаблей города. Большинство этих людей жили в пригородах, их дети учились исключительно в частных школах и они не могли ни голосовать, ни иметь свой офис в Нью-Хэйвене. Поэтому выводы Даля о роли элиты в городских делах не представляются Риччи убедительными [17, p. 163; см. также 42, p. xiii, 138-140]. На основании этого критики фактически ставят под

сомнение основные постулаты Даля, считая, что его исследование не смогло доказать ординарного (сопоставимого с другими) влияния экономических и социальных нотаблей, а лишь продемонстрировало, что последние не имели интереса к данным проблемам и потому, вполне возможно, позволили другим людям принимать по ним решения [17, р. 163]. Риччи, Д. Миллер и некоторые другие исследователи пришли к выводу, что для более адекватного анализа распределения власти в Нью-Хэйвене следовало бы предпочесть некоторые другие проблемы, например, законодательство о труде, налоги, интеграцию школ, жилищную сегрегацию и др. [17, р. 163; 26, р. 85; 32, р. 27; 40, р. 105-107).

Ранее отмечалось, что Даль выбирал проблемы отнюдь не произвольно, а в соответствии с определенными критериями, которые сами по себе представляются обоснованными, и исходя из этих критериев выбор Даля вполне оправдан³². Проблема здесь заключается в том, что оппонентов Даля не устраивает то, что все эти проблемы вызывали открытый конфликт между отдельными группами. С их точки зрения, использование конфликта в качестве критерия значимости проблемы ведет к «тавтологической ошибке» [46, р. 714-716]: выбирая проблемы, по которым ведутся острые политические дискуссии, исследователь *неизбежно* придет к заключению, что политика в данном городе является плюралистической — то есть в ней имеют место конфликты, которые разрешаются в процессе борьбы различных групп. «Если мы исследуем ситуации открытого конфликта, где участвуют разные группы и субъекты власти, то вполне естественно прийти к выводу, что власть в этой общности рассредоточена между ними. Но такой выбор проблем исключает из рассмотрения ситуации, где отсутствует соревнование групп интересов и субъектов власти и в отношении которых можно было бы заключить, что власть не рассредоточена, а сконцентрирована и отсутствует оппозиция» [17, р. 153]. Именно этот момент имели в виду Бэкрэк и Бэрэтц, когда писали о том, что далевская методология «пристрастна» к участию элит в решении важных политических проблем и практически гарантирует плюралистические результаты [29, р. 10].

Выбор конфликтных проблем, в которых одна из сторон навязывает волю другой, необходим для того, чтобы отличить осуществления власти от ситуаций, в которых субъекту не нужно преодолевать

³² Даль и сегодня считает, что его выбор был вполне обоснован и все три проблемные сферы были значимыми. На вопрос автора статьи, какие проблемные сферы он стал бы исследовать сегодня, Даль ответил, что, по-видимому, включил бы вопросы, непосредственно касающиеся положения бедных слоев населения и важнейших социальных программ.

сопротивление объекта. В последнем случае отнюдь не всегда речь может идти о скрытой власти, поскольку действия объекта бывают обусловлены факторами, не зависящими от субъекта, например трудностями преодоления проблемы коллективного действия. Поэтому до тех пор, пока не обозначены четкие операциональные критерии, отличающие скрытое осуществление власти от случаев, в которых субъект лишь использует благоприятную для осуществления своих целей ситуацию, вряд ли правомерно, на наш взгляд, высказывать Дально упрек за то, что он ограничился публично дискутируемыми проблемами. С критиками следует, пожалуй, согласиться в том, что вместо сферы публичного образования и политических номинаций можно было бы исследовать какие-то другие проблемы Нью-Хэйвена. Действительно, бизнес-элиты интересовали прежде всего вопросы городской реконструкции, более затрагивавшие их жизненные интересы. В контексте сверхзадачи далевского исследования — тестирования плюралистической гипотезы и опровержения элитизма — выбор проблем наверно должен был быть несколько иным.

Однако насколько иной выбор был бы репрезентативнее по сравнению с тем, который был сделан? Здесь возникают большие сомнения. В любом случае, и это следует подчеркнуть, вряд ли таким образом Дально удалось бы избежать обвинений в нерепрезентативности избранных проблем, поскольку не были бы учтены интересы каких-то других групп. Вообще сам вопрос о критериях выбора проблем трудно однозначно разрешить. Любой исследователь всегда вынужден выбирать между «важными решениями», «типичными решениями», «репрезентативными решениями» и т.п. или искать такие решения, которые бы удовлетворяли всем этим критериям, что в практическом отношении весьма непросто. При этом опять же остаются естественные трудности в оценке значимости, репрезентативности и других характеристик решения [18, р. 96; 47, р. 207; 48, р. 265-271]. Что касается вопроса о желательном числе проблем, то здесь нужно прежде всего учитывать реально имеющиеся у исследователей ресурсы и естественное противоречие между числом изучаемых проблем и глубиной анализа. Разумеется, большее количество исследуемых проблем могло бы дать больше информации, также как и исследование нескольких (а не одной) городских общностей, что признавал и сам Даль, который в интервью Дж. Уэйсту спустя 25 лет после публикации «Who Governs?» согласился с целесообразностью расширения предмета исследования [49, р. 191-195].

Одно из наиболее серьезных возражений, высказанных относительно теоретико-методологических оснований далевского исследования, связано с сомнением относительно некумулятивности ресурсов власти, используемых политическими акторами в Нью-Хэйвене. Риччи и другие критики пишут, что все перечисленные Далем ресур-

сы (контроль за информацией, контроль за рабочими местами, знание и экспертиза и т. д.) имеют тенденцию к кумулятивности не в пользу людей с низким социально-экономическим статусом [17, p. 133-135]. Они утверждают, что хотя неравенства являются *дисперсивными* (рассеянными), они остаются *кумулятивными*, то есть имеют тенденцию к концентрации³³. Наличие этой тенденции позволяет объяснить сохранение господствующего положения бизнес-элиты в плюралистическом обществе. Напротив, бедные граждане отнюдь не всегда обладают «гибкими» (*slack*) или «дополнительными» ресурсами, которые они могли бы использовать в сфере политики в ситуациях, когда их интересы оказываются под угрозой [51, p. 66].

Следует отметить, что в последующих своих работах Даль был менее оптимистичен в оценках кумулятивности/некумулятивности ресурсов в Нью-Хэйвене и американском обществе в целом, признавая, что неравенства в целом имеют кумулятивный характер³⁴. Даль также несколько пересмотрел и свои позиции относительно места бизнеса в политической системе, признав, что бизнесмены не являются лишь одной из групп, участвующих в политике, а представляют собой существенно более влиятельную силу, по сравнению с другими участниками политического процесса³⁵. Отчасти это произошло под влиянием критики, которая, при всех ее вариациях, в том или ином виде указывала на недооценку Далем роли бизнес-элиты в политической жизни Нью-Хэйвена.

³³ Кроме богатства в качестве вполне очевидного примера значимого в современном обществе кумулятивного ресурса критики Даля называют информацию, без обладания которой люди будут пассивно принимать свое положение как неизбежное [17, p. 167-169; 50, p. 144-146].

³⁴ «Различия в материальном положении генерируют различия... в контроле за процессом государственного управления; преимущества в богатстве дают преимущества в образовании, статусе, знаниях, информации, пропаганде, организации и, следовательно, преимущества в обладании контролем» [52, p. 318].

³⁵ В предисловии ко второму изданию книги «Политика и экономическое благосостояние» Даль и Линдблом написали, что признают свою ошибку (весьма, по их мнению, распространенную в политической науке), связанную с рассмотрением бизнеса и бизнес-групп как играющих роль лишь одной из влиятельных групп интересов в полиархии. На самом деле, бизнесмены играют особую роль, которая качественно отличается от других групп интересов. Эта роль значительно более влиятельная, чем роль обычной группы интересов [52]. Даль признал, что корпоративный капитализм «существенно ограничивает политическое равенство граждан» [53, p. 102] и «в целом противоречит ценностям справедливости, равенства и демократии» [54, p. 83]. Однако детальное объяснение «привилегированного положения бизнеса» Даль оставил Линдблomu [55, p. 170-221].

Наряду с рассмотренной выше критикой, ставящей под сомнение валидность данных, некоторые аналитики посчитали, что и их интерпретация была неадекватной. Наиболее последовательно эту идею проводит У. Домхофф, посвятивший далевскому исследованию книгу с претенциозным названием «Кто на самом деле правит?» [42]³⁶. Домхофф провел свое собственное исследование в Нью-Хэйвене, а также опирался на обширную базу данных, предоставленную Далем.

В книге Домхоффа содержится много различных возражений Далу³⁷, но главными являются следующие: (1) в отличие от Даля и его коллег, Домхофф обнаружил в Нью-Хэйвене значительное совпадение социальных и экономических нотаблей; (2) он пришел к выводу, что программа городской реконструкции стала в большей степени результатом влияния активной и организованной бизнес-общности, а не деятельности мэра Ли и его помощников [42, р. 3]. Первое возражение нам представляется не до конца убедительным, поскольку полученные Домхоффом данные основываются на отличной от далевской методике определения социальных и экономических нотаблей. Домхофф считает, Даль использовал неправильную процедуру определения социальных и экономических нотаблей и именно поэтому не смог обнаружить значительного пересечения этих двух категорий [42, р. 14-18]. В частности, он выделил существенно большее, по сравнению с Далем, количество социальных (соответственно, 1350 и 231) и экономических (416 и 238) нотаблей. При этом он исключил из списка ряд категорий, фигурировавших в списке Даля, например, понятие о экономических нотаблях, проживавших за пределами города. Естественно, что экономическая элита оказалась существенно более представлена в расширенном списке социальных нотаблей [42, р. 11-37]. У Даля лишь 5% лиц оказались одновременно в списках экономических и социальных нотаблей [2, р. 68], тогда как у Домхоффа 58% представителей экономической элиты оказались в списке социальных нотаблей, состоящем из 1350 чел. [42, р. 30]. Как подчеркивает Полсби, у Даля в списке экономических нотаблей фигурировали только лица, соответствовавшие экономическим, но не социальным критериям нотабля, которые Домхофф также использовал при составлении своего списка *экономических* нотаблей Нью-Хэйвена. Если скорректировать цифры соответствующим образом, то обнаружится, что только 14% социальных нотаблей Домхоффа окажутся одновременно и социальными нотаблями [18, р. 178].

³⁶ В рецензии на книгу Домхоффа Р. Лайнбери пишет, что хотя «Who Governs?» подвергалась критике с различных сторон, до Домхоффа никто не осмеливался утверждать, что Даль ошибался непосредственно в оценках ситуации в самом Нью-Хэйвене [56, р. 875].

³⁷ Анализ некоторых аргументов Домхоффа с альтернативной позиции дается Полсби [18, р. 172-188].

Более обоснованной представляется идея о том, что Даль недооценил роль бизнес-элиты в формировании и осуществлении проекта городской реконструкции. Используя протоколы Торговой палаты и записи ключевых экономических элит, которые не были доступны Далю в его время, Домхофф обнаружил большую по сравнению с Далем заинтересованность бизнеса в инициации городских программ. Он отметил, что изучая принятие решений в определенный момент времени, Даль не увидел источников программы городского обновления, сформировавшихся в предшествующие периоды³⁸, а также не раскрыл связь программы с элитами более высокого уровня. Как подчеркнул Домхофф, серьезные решения, принимаемые на местном уровне, не могут быть совершенно независимыми от структур власти на уровне штатов и федеральном уровне. На основании исследования в Нью-Хэйвене Домхофф пришел к выводу, что экономическая элита была весьма активна в формировании программы городской реконструкции и использовала для ее «проталкивания» свои связи на национальном уровне. Добившись поддержки в верхах, она оставила реализацию проекта мэру и его команде [42, р. 39-120, 151-180].

Позднее Домхофф [57] существенно дополнил критику далевского исследования, оперевшись на «теорию машин роста», развитую Х. Молотчем, Дж. Логаном и рядом других авторов [58, 59], а также на идеи К. Стоуна [60, 61], предложившего весьма популярную сегодня теорию «политических режимов» для исследования и объяснения власти в городских общностях. Несмотря на различия между теориями, обе признают бизнес, прежде всего финансовый, в качестве главного актора городской политики и фактически обосновывают относительное единство элиты на основе общего для ее групп приоритета в развитии городского хозяйства и эффективного (с точки зрения прибыли) использования земли. Вокруг этих интересов образуются достаточно широкие по своему социальному составу «коалиции роста», доминирующие в городской политике.

Господство бизнеса имеет в значительной степени структурный характер; оно предопределяется особой ролью экономики в реализации социальных и политических программ, что стимулирует заинтересованность политиков и управленцев во взаимодействии с бизнесом и учете его интересов³⁹. Домхофф, Дай и другие критики плюра-

³⁸ Проследив историю формирования программы городского переустройства, Домхофф показал, что она закладывалась еще до прихода к власти мэра Ли и существенную роль в этом процессе сыграли Торговая палата и Йельский университет. Ли поставил программу в центр своей деятельности, уже став мэром.

³⁹ Обстоятельный анализ теории «машин роста» и «политических режимов» дан А. Хардингом [62, 63], Г. Стокером [64], К. Доудингом [65].

лизма считают, что новые теории позволяют дать ответ на те вопросы, которые не были разрешены в дебатах 50-60-х гг., и знаменуют собой «конец старой литературы, посвященной структуре власти в общностях» [52, р. 69].

С тем, что Даль в той или иной степени недооценил роль бизнеса в инициации городских программ, связанных с развитием городской экономики, сегодня согласно большинство аналитиков и, как уже отмечалось, отчасти сам Даль. Во многих эмпирических исследованиях, в том числе «ранних», бизнесмены составляют значительную часть лидеров городских общностей независимо от того, какой тип структуры власти в ней обнаружен [66, р. 314]. Недооценка роли бизнеса стала следствием изначальной концентрации внимания исследователей на деятельности политических фигур, мэра и его помощников. Что обнаружил бы Даль, если бы его помощники провели целый год, наблюдая не только за деятельностью мэра Ли и его ближайшего окружения, но и за отдельными наиболее важными социальными и экономическими нотаблями? [20, р. 178-179]. Вполне вероятно, что его выводы были бы несколько иными.

Очевидно, что некоторые аспекты исследования требуют совершенствования. За прошедшие после публикации «Who Governs?» сроки с лишним лет появилось много новых идей и подходов к объяснению структуры власти в городских общностях, обстоятельно проанализирован имеющийся опыт и проведена масса эмпирических исследований. Однако следует учитывать, что современные теории так или иначе основываются на классике. Например, «теория режимов», элементы которой можно увидеть у того же Даля, в частности в рассуждениях о различных механизмах осуществления лидерства и обосновании коалиционной модели власти, присущей политической системе Нью-Хэйвена в период деятельности мэра Ли. В любом случае, оценка вклада ученого в развитие теории и исследовательской практики не зависит от того, что он не сделал или мог бы сделать лучше. Главное — насколько его идеи, методология и выводы повлияли на характер исследований в данной области. С этой точки зрения «Who Governs?», бесспорно, является одним из выдающихся произведений современной политической социологии.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Rogers D.* Who Governs: Democracy and Power in an American City. By Robert A. Dahl. New Haven: Yale University Press, 1961 // *American Journal of Sociology.* 1962. Vol. 68. No. 2. P. 271-272.
2. *Dahl R.A.* Who Governs: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.
3. *Dahl R.A. Lindblom C.E.* Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. New York: Harper Torchbooks, 1953.

4. *Dahl R.A.* A Preface to Democratic Theory. Chicago: Chicago University Press, 1956.
5. *Dahl R.A.* A Critique of the Ruling Elite Model // *American Political Science Review*. 1958. Vol. 52. No. 2. P. 463-469.
6. *Dahl R.A.* The Concept of Power // *Behavioral Science*. 1957. Vol. 2. P. 201-215.
7. *Lynd R.S., Lynd H.M.* Middletown. New York: Harcourt, Brace, and World, 1929.
8. *Lynd R.S., Lynd H.M.* Middletown in Transition. New York: Harcourt, Brace, and World, 1937.
9. *Warner W.L., Lunt P.S.* The Social Life of a Modern Community: Yankee City Series, 1. New Haven: Yale University Press, 1941.
10. *Hollingshead A.B.* Elmtown's Youth, the Impact of Social Classes on Adolescents. New York: John Wiley, 1949.
11. *Polsby N.* Community Power and Political Theory. New Haven: Yale University Press, 1963.
12. *Hunter F.* Community Power Structure: A Study of Decision-Makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.
13. *Mills C.W.* The Power Elite. New York: Oxford University Press, 1956.
14. *Aiken M., Mott P.E.* Locating Centers of Power. Introduction // *The Structure of Power* / Ed. by M. Aiken and P.E. Mott. New York: Random House, 1970. P. 193-202.
15. *Wolfinger R.* The Politics of Progress. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1974.
16. *Polsby N.* How to Study Community Power: The Pluralist Alternative // *Journal of Politics*. 1960. Vol. 22. No. 3. P. 474-484.
17. *Ricci D.M.* Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis. New York: Random House, 1971.
18. *Polsby N.* Community Power and Political Theory. 2nd enlarged edition. New Haven: Yale University Press, 1980.
19. *Dahl R.A.* Further Reflections on «The Elitist Theory of Democracy» // *Power: Critical Concepts* / Ed. by J. Scott. Vol. III. London: Routledge, 1994. P. 285-299.
20. *Orum A.* Introduction to Political Sociology. The Social Anatomy of the Body Politics. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1978.
21. *Clark T.N.* Community Power and Decision-Making: A Trend Report and Bibliography. Prepared for International Sociological Association under the Auspices of the International Committee for Social Science Information and Documentation // *Current Sociology*. 1972. Vol. 20. P. 6-132.
22. *Bachrach P., Baratz M.S.* Two Faces of Power // *American Political Science Review*. 1962. Vol. 56. No. 4. P. 947-952.
23. *Bachrach P., Baratz M.S.* Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework // *American Political Science Review*. 1963. Vol. 57. No. 3. P. 641-651.
24. *Lukes S.* Power: A Radical View. Basingstoke: Macmillan, 1974.
25. *Waste R.J.* Power and Pluralism in American Cities: Researching the Urban Laboratory. New York: Greenwood Press, 1987.
26. *McFarland A.S.* Power and Leadership in Pluralist Systems. Stanford: Stanford University Press, 1969.

27. Ледяев В.Г. Власть, интерес и социальное действие // Социологический журнал. 1998. №1/2. С. 79-94.
28. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: РОССПЭН, 2001.
29. Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. New York: Oxford University Press, 1970.
30. Crenson M.A. The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision-Making in the Cities. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971.
31. Gaventa J. Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley. Urbana: University of Illinois Press, 1980.
32. Dowding K.M. Rational Choice and Political Power. Aldershot: Edward Elgar, 1991.
33. Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H. Rational Choice and Community Power Structures // Political Studies. 1995. Vol. 43. No. 1. P. 265-277.
34. Stone C.N. Systemic Power in Community Decision-Making: A Restatement of Stratification Theory // American Political Science Review. 1980. Vol. 74. No. 4. P. 978-990.
35. Stone C.N. Power and Social Complexity // Community Power: Directions for Future Research / Ed. by R.J. Wast. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 77-113.
36. Barry B. Is It Better to Be Powerful or Lucky? // Democracy, Power and Justice. Essays in Political Theory. Oxford: Clarendon Press, 1989. P. 270-302.
37. Barry B. Power: An Economic Analysis // Power and Political Theory: Some European Perspectives / Ed. by B. Barry. London: Wiley, 1976. P. 67-101.
38. Morriss P. Power: A Philosophical Analysis. Manchester: Manchester University Press, 1987.
39. Presthus R.V. Men at the Top: A Study in Community Power. New-York: Oxford University Press, 1964.
40. Ehrlich H.J. Power and Democracy: A Critical Discussion // Power and Democracy in America / Ed. by W.V. D'Antonio, H.J. Ehrlich. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1961. P. 91-123.
41. Mills C.W. Power, Politics and People: The Collected Essays of C. W. Mills / Ed. by I.L. Horowitz. New York: Balantine Books, 1963.
42. Domhoff G.W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick (NJ): Transaction Books, 1978.
43. Hunter F. Who Governs: Democracy and Power in an American City. By Robert A. Dahl. New Haven: Yale University Press, 1961 // Administrative Science Quarterly. 1962. Vol. 6. No. 4. P. 517-519.
44. Wrong D.H. Democracy's Power Structure: Who Governs? By Robert A. Dahl. Yale. // The New Leader. December 10. 1962. P. 26-28.
45. Anton T.J. Power, Pluralism, and Local Politics // Administrative Science Quarterly. 1963. Vol. 7. No. 4. P. 425-457.
46. Danzger H. Community Power Structure: Problems and Continuities // American Sociological Review. 1964. Vol. 29. No. 5. P. 707-717.
47. Bonjean C., Olson D.M. Community Leadership: Directions of Research // The Structure of Community Power / Ed. by M. Aiken and P.E. Mott. New York: Random House, 1970. P. 203-215.

48. *Barth E.A.T., Johnson S.D.* Community Power and Typology of Social Issues // *The Search for Community Power* / Ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1974. P. 265-271.
49. *Dahl R.A.* Rethinking «Who Governs?»: New Haven, Revisited // *Community Power: Directions for Future Research* / Ed. by R.J. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 179-196.
50. *D'Antonio W.V.D., Ehrlich H.J.* Democracy in America: Retrospect and Prospect // *Power and Democracy in America* / Ed. by W.V. D'Antonio and H.J. Ehrlich. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1961. P. 125-152.
51. *Domhoff G.W.* The Growth Machine and the Power Elite: A Challenge to Pluralists and Marxists Alike // *Community Power: Directions for Future Research* / Ed. by R.J. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 53-75.
52. *Dahl R.A., Lindblom C.E.* Politics and Economic Welfare. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
53. *Dahl R.A.* A Preface to Economic Democracy. Berkeley: University of California Press, 1985.
54. *Dahl R.A.* After the Revolution? 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1990.
55. *Lindblom C.E.* Politics and Markets. New York: Basic Books, 1977.
56. *Lineberry R.L.* Who Really Rules?: New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978. Reviewed by G. William Domhoff. // *The Journal of Politics*. 1980. Vol. 42. No. 3. P. 875-876.
57. *Domhoff G.W.* Who Rules America Now? Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1983.
58. *Molotch H.* The City as Growth Machine // *American Journal of Sociology*. 1976. Vol. 82. No. 2. P. 309-355.
59. *Logan J., Molotch H.* Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press, 1987.
60. *Stone C.N.* Economic Growth and Neighbourhood Discontent. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1976.
61. *Stone C.N.* Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
62. *Harding A.* Is there a 'New Community Power' and Why Should We Need One? // *International Journal of Urban and Regional Research*. 1996. Vol. 20. No. 4. P. 637-652.
63. *Harding A.* Review article: North American Urban Political Economy, Urban Theory and British Research // *British Journal of Political Science*. 1999. Vol. 29. No. 4. P. 673-698.
64. *Stoker G.* Regime Theory and Urban Politics // *Theories of Urban Politics* / Ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London: Sage Publications, 1995. P. 54-71.
65. *Dowding K.M.* Explaining Urban Regimes // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2001. Vol. 25. No. 1. P. 7-18.
66. *Morlock L.L.* Business Interests, Countervailing Groups and the Balance of Influence in 91 Cities // *The Search for Community Power* / Ed. by W.D. Hawley and F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1974. P. 309-328.