

Свои люди — сочтемся: условия централизации муниципальных полномочий в градостроительной сфере*

Всеволод Бедерсон

Кандидат политических наук, старший научный сотрудник,
Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН
(Санкт-Петербург); старший научный сотрудник, Центр сравнительных исторических
и политических исследований (Пермь).

Адрес: ул. 7-я Красноармейская, 25/14, Санкт-Петербург, 190005 Российская Федерация
E-mail: vsbederson@gmail.com

Элеонора Минаева

Младший научный сотрудник, Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН
(Санкт-Петербург); старший научный сотрудник,

Центр сравнительных исторических и политических исследований (Пермь).
Адрес: ул. 7-я Красноармейская, 25/14, Санкт-Петербург, 190005 Российская Федерация
E-mail: elya.minaeva@gmail.com

В статье представлены результаты исследования условий трансферта полномочий в сфере градостроительства с местного уровня на региональный. В конце 2014 года был принят федеральный закон, который позволил регионам брать на себя полномочия, ранее считавшиеся уникальной муниципальной зоной ответственности (разработка и принятие генеральных планов, норм землепользования, правил землепользования и застройки). Исследование рассматривает, способствовали ли передаче градостроительных полномочий представленность интересов застройщиков в местной и региональной ассамблеях, партии «Единая Россия» в городской ассамблее, а также бюджетная обеспеченность города. Опираясь на метод качественного сравнительного анализа (QCA), мы доказываем, что, вопреки ожиданию, преобладание депутатов-застройщиков в составе городского представительного органа не стало необходимым условием для защиты муниципальных полномочий в части градостроительства. Напротив, доминирование застройщиков среди депутатского корпуса города и региона способствовало трансферту полномочий. Результаты также показывают, что преобладание партии «Единая Россия» в составе городской ассамблеи послужило институциональным дисциплинирующим инструментом по консолидации депутатов для передачи полномочий на региональный уровень. Большие бюджетные возможности муниципалитета также оказались необходимым условием для централизации градостроительных полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление, административная централизация, градостроительная политика, машины роста, городские режимы

В рамках очередной волны реформирования института местного самоуправления в России в конце 2014 года федеральный центр расширил круг полномочий, кото-

* Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда (проект № 18-78-10054-П «Механизмы согласования интересов в процессах развития городских территорий»).

Авторы благодарят Ивана Суманеева, Надежду Назарову, Ольгу Уракову, Розу Нуртдинову и Марию Куличкову за помощь со сбором данных.

рые могут быть переданы с муниципального на региональный уровень, включив в список полномочия в градостроительной сфере (Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 485-ФЗ). В ряде регионов власти субъекта воспользовались предоставленной возможностью и инициировали изъятие у муниципалитетов права утверждения генеральных планов, правил землепользования и застройки (ПЗЗ), выдачи разрешений на возведение и ввод объектов в эксплуатацию, проведение публичных слушаний и др. Одним из наиболее резонансных случаев стал город Екатеринбург, где в числе инициаторов передачи полномочий на областной уровень в 2015 году оказался депутат регионального Законодательного собрания, глава строительной корпорации «Маяк». По совпадению, к тому времени у девелоперской компании насчитывалось несколько судебных конфликтов с администрацией города (Позднякова, 2016а), в частности, вокруг строительства жилого комплекса «Дипломат», этажность которого не соответствовала нормам высотности, прописанным в генеральном плане. Однако при переходе градостроительных полномочий в ведение регионального министерства строительства «Маяк» получил положительное заключение экспертизы и разрешение на ввод 19-этажного здания в эксплуатацию (Позднякова, 2016б). Наравне с этим в другой региональной столице — Томске — в ответ на аналогичную инициативу региональной власти забрать градостроительные полномочия в свое ведение городские депутаты еще на этапе обсуждения идеи прямо высказались против нее, сохранив полномочия в ведении города (Стефанский, 2020).

В этой статье мы предпринимаем попытку выяснить, чем объясняется вариация в степени централизации градостроительных полномочий в столицах российских регионов. Мы полагаем, что централизация полномочий стала «окном возможностей» для региональных властей с точки зрения переопределения правил игры в свою пользу, а реализация административной централизации зависит от «баланса сил» между городскими и региональными заинтересованными акторами. Мы утверждаем, что напрямую заинтересованными и имеющими возможности осуществить или предотвратить централизацию градостроительных полномочий с городского на региональный уровень являются депутаты городских и региональных представительных органов (ассамблей), аффилированные со строительным бизнесом. Для проверки наших предположений в анализе мы фокусируемся на нескольких структурных характеристиках, определяющих баланс сил между муниципальным и региональным уровнями управления в современной России: соотношение числа застройщиков, имеющих мандаты депутатов городских и региональных представительных органов, представленность партии «Единая Россия» в городской легислатуре, а также бюджетная обеспеченность муниципалитета.

В начале статьи мы представим обзор того, как градостроительная политика работает в качестве инструмента извлечения ренты и поддержания лояльности. Далее нами будет проведен обзор места и роли строительного бизнеса в городской политике в целом, а также российского контекста взаимоотношений власти и бизнеса. В четвертом параграфе мы охарактеризуем особенности мест-

ного самоуправления и его автономии в России. В эмпирической части дается представление о данных, выборке, операционализации переменных и рабочих гипотезах.

Градостроительная политика как инструмент извлечения ренты и поддержания лояльности на местном уровне

Градостроительная политика — одна из важнейших сфер, в которой даже самые неконкурентные с электоральной точки зрения политические режимы стремятся продемонстрировать респонсивность, управленческую эффективность и инновационность. Города нередко становятся очагом протестной мобилизации, а местные политические институты — «трамплином» для профессионального роста и увеличения электоральной активности оппозиции (Lucardi, 2016). Для того чтобы сохранять низовую лояльность широких городских слоев, политики вынуждены опираться на различные градостроительные программы, например, субсидирования жилья. Исследования показывают, что такие программы помогают снизить недовольство городских избирателей, в особенности из числа молодого, образованного среднего класса, попутно решая непосредственные социально-экономические задачи по уменьшению нехватки жилья и поддержке растущего рынка недвижимости (Croese, Pitcher, 2019).

Кроме того, в городах сосредоточены важнейшие источники ренты для элит: градостроительная сфера считается одной из наиболее подверженных коррупции в различных институциональных и режимных контекстах (Kyriacou et al., 2015). Основу городской ренты составляет доступ к земельным ресурсам, который имеет несколько измерений. Во-первых, это определение направлений развития города, закрепляемое мастер-планами и стратегиями развития городских территорий или агломераций. Во-вторых, это определение доступа к городской земле и инфраструктуре, которое регулируется различными документами градостроительного зонирования, такими как генеральные планы, правила землепользования и застройки (ПЗЗ), межевание, перечни разрешенных видов деятельности и обременения, формирующие базовые параметры прибыльности того или иного проекта застройки. В-третьих, это непосредственное распределение земли под частную застройку, а также предоставление подрядов на осуществление проектов для государственных и муниципальных нужд (объекты социальной инфраструктуры, благоустройство или озеленение территорий).

Следующие факторы определяют столь сильную привлекательность градостроительной сферы для извлечения ренты. Во-первых, изменение одного типа зонирования на другой, как правило, не требует продолжительных и широких согласований, однако вместе с тем генерирует большую экономическую отдачу (Chiodelli, 2019). Во-вторых, в принятии градопланировочных решений существует серьезная информационная асимметрия в пользу политиков и чиновников, которые могут использовать свои внутренние знания, например, о том, какие об-

ласти будут определены как пригодные для застройки в генеральном плане для осуществления незаконных сделок.

Все это позволяет действующим политикам не только извлекать ренту, но и использовать ресурсы градостроительной политики для переизбрания, например, через увеличение расходов на благоустройство или легализацию незаконных построек непосредственно перед выборами (Imami et al., 2022). Исследование городской политики в Новом Орлеане с 1980-х по 2000-е годы показывает, как губернаторы штата Луизиана последовательно укрепляли собственное влияние через активное участие в переговорах по крупным инвестиционным проектам, таким как строительство казино. Это послужило не только повышению стоимости земли и арендной платы в городе и, как следствие, росту региональных доходов, но и укрепило личное влияние региональных политиков и их возможности для переизбрания (Burns, Thomas, 2004). Другим показательным случаем является современная Турция. Управление массового жилищного строительства (Turkey's Mass Housing Administration (тур. — TOKİ)), непосредственно подчиняющееся премьер-министру страны, служит эффективной политической машиной для поддержания доминирующей «Партии справедливости и развития» больше двадцати лет. Исследования показывают, что электоральная поддержка кандидатов от правящей партии, баллотирующихся на должности мэров, возрастает по мере того, как TOKİ увеличивает инвестиции в строительство жилья (Marschall et al., 2016).

Застройщики как субъекты политики на городском уровне

В использовании возможностей городской политики заинтересованы не только политические, но и бизнес-акторы, прежде всего, застройщики. Предприниматели могут полагаться на лоббирование или финансирование избирательных кампаний, чтобы добиться от администраций политического курса в пользу своего бизнеса. При использовании таких косвенных каналов они действуют как принципалы, которые нанимают политиков в качестве агентов от их имени, и это эффективно работает при условии наличия сильных политических институтов, прозрачной судебной системы и подотчетности. Однако нередко бизнесмены предпочитают следовать прямым стратегиям обеспечения своих интересов, а именно самостоятельно избираться на властные посты. Это позволяет им действовать от собственного имени, продвигать решения, приносящие пользу их компаниям.

Будучи политиками, застройщики нацелены на экономический рост собственных фирм и выделяют больше средств на так называемую «экономическую инфраструктуру» (строительство автомобильных, железных дорог и пр.) в ущерб инвестициям в социальную сферу, связанную со здравоохранением и образованием (Szakonyi, 2020). Приоритет экономической инфраструктуры над социальной приносит немедленную выгоду фирмам и открывает возможности для поиска и извлечения ренты. Так, например, анализ карьерных траекторий мэров более 260 американских городов демонстрирует, что мэры с опытом руководства бизнесом

увеличивают перераспределение в пользу объектов инфраструктуры и проектов благоустройства за счет сокращения расходов на социальное обеспечение (Kirkland, 2021).

Наиболее известный подход в изучении союзов местной власти и девелоперов связан с концепцией «машин роста» — такого типа городского режима, в котором устойчивая коалиция между публичной властью и частным бизнесом нацелена на непрерывный рост и расширение города с целью сохранения власти и увеличения доходов (Logan, Molotch, 1987). Такие режимы называются также корпоративными или режимами развития: они способствуют росту за счет реализации интересов крупных корпораций города, но в ущерб интересам бедного городского класса. Многочисленные исследования городских «машин роста» и режимов роста и развития за пределами американского контекста также показали, что застройщики и городские политики стремятся к альянсу (John, Cole, 1998; DiGaetano, Lawless, 1999; Krebs, 2005; Hanssen, Falleth, 2014). Такое партнерство связано с низкой респонсивностью администраций и проводимых политических курсов, равно как и развитием тех строительных бизнесов, которые получили доступ к альянсу.

Российский опыт взаимоотношений власти и бизнеса

Бизнес в России широко инкорпорирован в органы исполнительной власти и представительные собрания: от локального до федерального уровней. Анализ источников рекрутирования ключевых министерств экономического развития, таких как Минэкономразвития, Минфин, Минпромторг и др., демонстрирует, что компании, принадлежащие к отраслям, которые курируются соответствующими министерствами, служат вторым по важности поставщиком кадров после административной сферы (Тев, 2022). Региональные легислатуры также являются одной из важнейших площадок представления интересов предпринимателей. Экономическая конкуренция и слабые политические партии создают стимулы для фирм выдвигать кандидатов в депутаты, что, несмотря на ресурсозатратность такого способа продвижения корпоративных интересов, тем не менее позволяет бизнесменам обладать информацией о регулировании, а также продвигать более низкие налоговые ставки на прибыль, землю и т.п. Исследование аффилированности депутатов региональных легислатур в России с частным сектором показывает, что к окончанию мандата бизнесмена-политика фирма получает рост доходов примерно на 60% и рост прибыли примерно на 15% (Szakonyi, 2020). В условиях слабой электоральной подотчетности политики-предприниматели чаще нацелены на личное обогащение, а не расходование бюджетных средств на социальные услуги и человеческий капитал.

Взаимоотношения между бизнесом и властью в российских городах менялись в зависимости как от местных структурных экономических характеристик, так и от федеральных политических трендов и экзогенных шоков в виде экономических кризисов. Если 1990-е годы по большей части характеризовались открытой

борьбой локальных распределительных коалиций за ограниченные бюджетные средства, активы приватизируемых предприятий и административные рычаги, регулирующие доступ на локальные рынки, то экономический рост в 2000-е годы повлек коммодификацию земли, повышение ценности недвижимости и, как следствие, усиление бизнеса, что в конечном итоге привело к формированию машин роста (Гельман, Рыженков, 2010). В результате типичными, особенно для городов-миллионников, стали политически неконкурентные городские режимы с различной степенью фрагментации бизнеса, в которых бизнес преимущественно связан с партией власти (Бедерсон, Шевцова, 2021).

Полномочия местного самоуправления в российском политическом контексте

Важно принимать во внимание, что российские города развиваются в политически, финансово и административно централизованной среде. Начиная с 2000-х годов федеральная власть последовательно централизует различные сферы субнационального управления, сократив сначала региональную, а затем и муниципальную автономию. В первую очередь централизация затронула политическую сферу: для преодоления дезинтеграции субнациональных элит, наблюдавшейся в 1990-е годы, в середине нулевых были отменены прямые выборы глав регионов. Затем повсеместно введена конкурсная процедура рекрутирования глав органов местного самоуправления, заменившая прямые выборы. Отмена выборов мэров первым делом коснулась региональных столиц: в результате, если в 2004 году в 90% региональных столиц мэры избирались всенародным голосованием, уже к 2006 году прямые выборы глав сохранились лишь в 74% городов (Рагозина, 2007). К 2018 году во всех городских округах и муниципальных районах количество напрямую избираемых глав местных администраций снизилось до 12% (Казанцев, Румянцева, 2020). Главным институциональным «проводником» замены прямых выборов мэров моделями назначения, как показывают исследования, стали местные депутаты от «Единой России» (Гельман, Ланкина, 2007; Минаева, 2022).

Одна из определяющих характеристик российского местного управления — недофинансированность и зависимость от бюджетных трансфертов. В среднем доля собственных доходов за вычетом субсидий, субвенций и дотаций для городов составляет около 40% (Казанцев, Румянцева, 2020). При этом доля городов в распределении основного источника их финансовой самостоятельности — подоходного налога — с середины 2000-х годов сократилась с 30 до 20% (Туровский, 2015). Такая система бюджетного распределения практически сводит на нет стимулы для поиска источников экономического развития и конкуренции между городами.

Централизация коснулась и сферы административных полномочий местного самоуправления: например, полномочия муниципалитетов в сфере здравоохранения были переданы на региональный уровень уже в 2011 году. В области градостроительной политики начиная с конца 2014 года федеральный центр пере-

дал регионам право принимать решение о сохранении за городами или передаче на уровень субъектов полномочий по принятию градостроительных документов, включая генеральные планы, нормы межевания, ПЗЗ, а также организацию вывоза отходов. Причем административная централизация влечет за собой и перераспределение финансовых средств, например, субсидий или доходов, получаемых с оплаты по договорам о развитии застроенных территорий с частными инвесторами.

Мы полагаем, что централизация муниципальных полномочий в градостроительной сфере при прочих равных условиях выгодна региональной власти, поскольку сокращение числа уровней, на которых принимаются те или иные решения, ведет к повышению управляемости и подконтрольности этой сферы. Это позволяет концентрировать ресурсы, стягивать зависимость профильного бизнеса от административных решений на региональный уровень, равно как и делает возможной разработку проектов развития нескольких муниципалитетов в связке друг с другом. Известно, что крупные строительные проекты социальных или политических объектов — например, олимпийских объектов, служат не только источником сверхдоходов, помогая распределять ренту между определенными элитными игроками, но и в целом работают на поддержку чувства гордости и сплоченности населения, отвлекая внимание избирателей от социально-экономических проблем (Orttung, Zhemukhov, 2014). Кроме того, это помогает выигрывать конкуренцию за доступ к ограниченным финансовым ресурсам, а также демонстрировать лояльность федеральному центру. Регионы, в частности, конкурируют за создание наиболее успешных местных адаптаций столичных практик, таких как реновация, ставшая витриной градостроительной политики мэра Москвы Сергея Собянина (Zupan et al., 2021).

Соответственно, перераспределение градостроительных полномочий с локального на региональный уровень дает доступ региональной элите ко все большему числу источников ренты, а также позволяет использовать городскую политику в конкуренции за символические и материальные ресурсы из федерального центра. Кроме этого, важно отметить, что на протяжении 2010-х годов нарабатывалась устойчивая патронажная практика обмена ресурсов и лояльности между региональной политической элитой и крупным бизнесом, равно как и тенденция на сокращение местных полномочий. Напротив, политической инфраструктуры защиты местной автономии не сложилось. На этом фоне мы не ожидаем, что застройщики, имеющие коммерческие интересы в городе, обязательно должны стать защитниками местной автономии по политическим причинам, однако экономические стимулы вполне могут подталкивать их к попытке оставить за муниципалитетом градостроительные полномочия. Например, издержки от переноса договоренностей на региональный уровень, издержки от удорожания коррупционной ренты и др.

Гипотетически передаче полномочий в градостроительной сфере с городского на региональный уровень способствуют, *во-первых*, слабая представленность

интересов застройщиков в местной ассамблее и, напротив, высокий уровень представительства девелопмента в региональном собрании. *Во-вторых*, высокая представленность партии «Единая Россия» в городской легислатуре служит институциональным «проводником» принимаемых в пользу вышестоящих органов власти решений. *В-третьих*, более высокая бюджетная обеспеченность города также способствует привлекательности для региональных властей перераспределения административных полномочий в свою пользу.

Данные, методы и переменные

Единица наблюдения в нашем исследовании — это столичный город российского региона. Всего в базу данных вошло 60 наблюдений. База содержит в себе данные о факте передачи (или отсутствия таковой) полномочий с муниципального уровня на региональный, составах городских и региональных ассамблей, представленности депутатов-застройщиков в них, представленности партии «Единая Россия» в составе городских ассамблей, а также статистические данные о размере бюджета и населении города. Сбор и систематизация информации о депутатах производилась на основе открытых источников (сайты городских и региональных представительных органов, медиа) и с помощью биографического инструментария. Мы поименно собирали информацию обо всех депутатах, фиксируя их принадлежность к строительному/девелоперскому бизнесу. Аффилированность со строительным бизнесом определялась нами по следующим критериям: депутат является или являлся до занятия депутатского кресла собственником, руководителем или сотрудником строительной фирмы, или же входит/входил в управленческие структуры (вроде совета директоров) такого бизнеса. Строительный бизнес нами понимался как бизнес, чья ключевая деятельность связана с проектированием, строительством или девелопментом жилой и нежилой недвижимости, а также производством строительных материалов.

Структура данных и исследовательский вопрос позволяют в качестве метода использовать качественный сравнительный анализ (QCA). Метод QCA основывается на принципах булевой алгебры (алгебры логики) и применяется для анализа малых и средних выборок. Метод позволяет строить формальные сравнительные модели в тех случаях, когда число наблюдаемых единиц недостаточно для результативного количественного исследования (Rihoux, 2006; Rihoux, Ragin, 2008; Duşa, 2018). Главным достоинством QCA является анализ отдельных факторов и их комбинаций (независимых переменных), влияющих на интересующий исследователя исход (зависимую переменную). Качественный сравнительный анализ позволяет установить необходимые и достаточные условия, определившие событие. В этом исследовании мы применяем multi-values QCA или множественный QCA, который предполагает, что переменная может принимать не только дихотомическое значение, как в QCA с фиксированными множествами (crisp-set QCA), но множество категориальных значений.

В качестве зависимой переменной (исхода) мы принимаем *трансферт или передачу полномочий с местного на региональный уровень (ТРАНСФЕРТ)*. В соответствии с законодательными требованиями эти решения фиксируются законами субъектов Российской Федерации, в которых прописывается ответственность субъекта (региона) в части градостроительной деятельности. Наравне с этим местные представительные собрания принимают изменения в уставы муниципалитетов, где эти полномочия аннулируются.

Зависимая переменная в соответствии с правилами булевой алгебры и качественного сравнительного анализа принимает дихотомический вид $\{0; 1\}$. Мы присваиваем единицам наблюдения (региональным столицам) логическое значение $\{0\}$, если факта трансферта полномочий не было. При этом нередко случаи, когда необходимость передачи полномочий активно обсуждалась в региональных или городских медиа, высказывались отдельные активисты, официальные лица, депутаты или застройщики, однако решения и соответствующего закона не принималось. Напротив, мы присваиваем логическое значение $\{1\}$ тем наблюдениям, где региональные законы о передаче полномочий были приняты. Среди наших 60 наблюдений в 29 случаях — был осуществлен трансферт полномочий, в 31 случае — трансферта по состоянию на 2022 год не было.

Для каждого наблюдения были взяты в анализ созывы городской и региональной ассамблеи, которые по срокам охватывают период с 2014 года, когда был принят федеральный закон, позволивший перераспределять полномочия в градостроительстве в пользу региона, и до 2022 года. В большинстве случаев в этот период попадало по два созыва, в некоторых — по три. В составах представительных органов мы анализировали биографии депутатов, на основании чего определяли принадлежность депутата к строительному бизнесу. Затем мы взвешивали долю депутатов-застройщиков (аффилированных со строительным бизнесом) на общее количество депутатов в ассамблее. Таким образом, мы получаем две независимых переменных:

- *Доля депутатов-застройщиков в составах городской ассамблеи (ЗАСТРГОР)*, приобретает одно из категориальных логических значений $\{0; 1; 2\}$.
- *Доля депутатов-застройщиков в составах региональной ассамблеи (ЗАСТРРЕГ)*, приобретает одно из категориальных логических значений $\{0; 1; 2\}$.

Эти переменные мы используем в виде трех категориальных логических значений ввиду того, что данные имеют большой разброс. С помощью трех логических категорий мы делаем анализ более точным. Мы присваиваем значение $\{0\}$ тем случаям, где наименьшая доля депутатов-застройщиков, значение $\{1\}$ — случаям, где эта доля средняя, и значение $\{2\}$ — случаям с наиболее высокой долей застройщиков среди депутатов созыва ассамблеи. Калибровка логических значений производилась на основании кластерного анализа. В Приложении 2 представлены пороговые значения, по которым проводилась калибровка значения для multi-values QCA.

Мы полагаем, что доля депутатов-застройщиков должна быть связана с трансфертом градостроительных полномочий. При этом мы ожидаем, что должно быть различие между преобладанием застройщиков в городской и в региональной ассамблее. Присутствие застройщиков среди депутатов на городском уровне является отражением их заинтересованности в определении правил городской жизни для их профильной сферы. Исходя из этого, мы полагаем, что преобладание депутатов-застройщиков в городской ассамблее будет связано со стремлением сохранить градостроительные полномочия в муниципалитете. Здесь у этих депутатов от бизнеса уже налажены контакты, есть доступ к нужной информации, они имеют статусную возможность влиять на принимаемые решения. Трансферт полномочий в таком предположении, напротив, будет связан с дополнительными издержками. Обратная логика в отношении доли депутатов-застройщиков в региональной ассамблее. Мы ожидаем, что их преобладание будет связано с трансфертом полномочий: в их интересах получить дополнительные возможности к уже имеющемуся статусу.

Таким образом, первая гипотеза выглядит следующим образом.

Гипотеза 1: большая доля застройщиков в городской ассамблее связана с сохранением полномочий на городском уровне. И, наоборот, большая доля застройщиков в региональной ассамблее связана с передачей градостроительных полномочий на уровень региона.

В виде булевых уравнений наши ожидания выглядят следующим образом:

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{1\} \leq \text{ЗАСТРГОР } \{0\}$$

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{0\} \leq \text{ЗАСТРГОР } \{1; 2\}$$

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{1\} \leq \text{ЗАСТРРЕГ } \{1; 2\}$$

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{0\} \leq \text{ЗАСТРРЕГ } \{0\}$$

Еще одна независимая переменная — это *доля депутатов от «Единой России» в составе городской ассамблеи (ЕР)*. Здесь мы ожидаем, что преобладание партии власти в составе городского представительного органа должно служить потенциальной дисциплинарной основой для того, чтобы ассамблея повела себя лояльно предложениям со стороны губернатора региона, поддержала трансферт градостроительных полномочий и внесла изменения в устав города.

Гипотеза 2: большая доля депутатов от «Единой России» в составе городской ассамблеи связана с трансфертом градостроительных полномочий.

Эта переменная на уровне данных не имеет большого разброса, поэтому ее калибровка представляла собой дихотомизацию $\{0; 1\}$. Здесь логическое значение $\{0\}$ приобретали случаи, где в ассамблее меньшая доля депутатов от «Единой России», а значение $\{1\}$ присваивалось случаям с большой долей депутатов от «Единой России». Таким образом, большая доля депутатов от российской партии власти в составе городской ассамблеи, скорее, связана с передачей градостроительных полномочий на региональный уровень. Булево уравнение в отношении этой переменной следующее:

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{1\} \leq \text{ЕР } \{1\}$$

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{0\} \leq \text{ЕР } \{0\}$$

Наконец, независимая переменная, касающаяся *бюджетных возможностей муниципалитета* (БЮДЖЕТ). Переменная формировалась с помощью взвешивания бюджета на размер населения региона. Мы полагаем, что:

Гипотеза 3: большие бюджетные возможности муниципалитета связаны с трансфертом полномочий на региональный уровень.

Это связано с тем, что политико-управленческая логика в России в последние десятилетия стремится в целом к централизации ресурсов. Другими словами, региональные элиты нацелены на то, чтобы сконцентрировать ресурсы и полномочия; и, соответственно, чем больше ресурсов на городском уровне, тем больше стремление региона к концентрации. Булево уравнение в отношении этой переменной следующее:

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{1\} \leq \text{БЮДЖЕТ } \{1\}$$

$$\text{ТРАНСФЕРТ } \{0\} \leq \text{БЮДЖЕТ } \{0\}$$

Анализ и эмпирические наблюдения

В соответствии с нормами качественного сравнительного анализа мы для начала должны оценить степень необходимости каждого из условий (независимых переменных) в контексте исхода (зависимой переменной). Анализ проводился с помощью пакета QCA (Duşa, 2018) в программной среде R. В таблице 1 представлены показатели оценки степени необходимости каждого из условий. Ключевой показатель — это релевантность необходимости, он отражает, насколько конкретное условие является необходимым для того, чтобы состоялся трансферт градостроительных полномочий (ТРАНСФЕРТ {1}). Предварительный анализ показывает, что все переменные обладают высокой степенью необходимости. Наименьший среди всех показатель у доли депутатов от «Единой России» в составе городской ассамблеи, однако, напротив, у этой переменной высокий порог инклюзии, то есть это самое распространенное условие среди других в большинстве анализируемых случаев. Мы также видим здесь, что доля депутатов-застройщиков в составе городской ассамблеи обладает высокой необходимостью, что идет в противоречие с нашим теоретическим ожиданием. В дальнейшем анализе мы уточним это.

Таблица 1. Оценки степени необходимости отдельных условий

Условие	Порог инклюзии (inclN)	Релевантность необходимости (RoN)	Покрытие (covN)
ЗАСТРГОР	0,158	0,937	0,566
ЗАСТРРЕГ	0,092	0,966	0,575
ЕР	0,715	0,445	0,488
БЮДЖЕТ	0,138	0,946	0,571

Источник: расчеты авторов

Следующим шагом является анализ таблицы истинности по условиям и исходу. Ниже представлена Таблица истинности для 60 случаев (порог отсечения = 0,9).

Таблица 2. Таблица истинности

Условия				Исход	Кол-во случаев	Уровень инклюзивности	PRI	Случаи
ЗА-СТРГОР	ЗА-СТРРЕГ	ЕР	БЮДЖЕТ					
0	0	0	0	0	7	0,429	0,429	Черкесск, Хабаровск, Киров, Красноярск, Нижний Новгород, Владикавказ, Владивосток
0	0	0	0	1	1	1,000	1,000	Якутск
0	0	1	0	0	14	0,357	0,357	Барнаул, Белгород, Биробиджан, Челябинск, Чита, Элиста, Горно-Алтайск, Грозный, Краснодар, Кызыл, Мурманск, Тверь, Ульяновск, Владимир
0	0	1	1	0	2	0,500	0,500	Анадырь, Магас
0	1	0	0	0	2	0,500	0,500	Архангельск, Кострома
0	1	0	1	0	1	0,000	0,000	Ханты-Мансийск
0	1	1	0	0	10	0,400	0,400	Абакан, Астрахань, Брянск, Чебоксары, Кемерово, Курган, Майкоп, Ростов-на-Дону, Рязань, Вологда
0	1	1	1	0	2	0,500	0,500	Магадан, Самара
1	0	0	0	0	2	0,500	0,500	Нальчик, Екатеринбург
1	0	1	0	0	3	0,000	0,000	Благовещенск, Калуга, Казань
1	0	1	1	1	1	1,000	1,000	Южно-Сахалинск
1	1	0	0	1	1	1,000	1,000	Ярославль
1	1	1	0	1	2	1,000	1,000	Курск, Тамбов
2	0	1	0	0	2	0,500	0,500	Иркутск, Иваново
2	1	0	0	0	2	0,000	0,000	Новгород, Новосибирск
2	1	1	0	1	3	1,000	1,000	Ижевск, Калининград, Липецк

2	2	0	0	0	2	0,500	0,500	Омск, Орел
2	2	1	0	1	3	1,000	1,000	Оренбург, Пенза, Пермь

Источник: Расчеты авторов

Таблица истинности показывает, что до процедуры минимизации в имеющихся данных обнаруживаются 6 вариантов комбинации условий, которые ведут к логически положительному исходу, то есть к трансферту градостроительных полномочий на региональный уровень. Эти 6 комбинаций условий включают в себя 11 случаев, то есть 18,3% от общего количества наблюдений.

Далее проведем анализ необходимости отдельных условий или их отдельных комбинаций в контексте других условий и комбинаций. Для этого обратимся к анализу по функции *superSubset*, которая анализирует все возможные отношения необходимости для индивидуальных условий или комбинации условий, а также все возможные дизъюнкции условий (логически отрицательные), которые необходимы для исхода. В таблице 3 представлены результаты этого анализа.

Таблица 3. Анализ необходимости условий или комбинации условий в контексте других условий и комбинаций условий

Условие или комбинация условий	Порог инклюзии (inclN)	Релевантность необходимости (RoN)	Покрытие (covN)
БЮДЖЕТ {0}	0,862	0,200	0,472
ЗАСТРГОР {0} + EP {1}	0,897	0,206	0,491
ЗАСТРРЕГ {0} + EP {1}	0,897	0,235	0,500
ЗАСТРГОР {0} + ЗАСТРРЕГ {1} + EP {0}	0,828	0,250	0,471
ЗАСТРГОР {1} + ЗАСТРРЕГ {1} + EP {1}	0,828	0,278	0,480
ЗАСТРГОР {1} + ЗАСТРРЕГ {2} + EP {1}	0,828	0,361	0,511
ЗАСТРГОР {2} + ЗАСТРРЕГ {1} + EP {1}	0,828	0,278	0,480
ЗАСТРГОР {1} + EP {1} + БЮДЖЕТ {1}	0,828	0,361	0,511
ЗАСТРРЕГ {1} + EP {1} + БЮДЖЕТ {1}	0,828	0,306	0,490
ЗАСТРГОР {2} + ЗАСТРРЕГ {1} + EP {0} + БЮДЖЕТ {1}	0,828	0,472	0,558

Источник: Расчеты авторов

Примечание: В соответствии с правилами QCA знак «+» следует читать как логическую операцию «ИЛИ».

Здесь мы видим, что наиболее высокими показателями релевантности необходимости обладают три комбинации условий (0,361, 0,361 и 0,472). Этот предва-

рительный анализ условий также показывает нам, что стабильно средняя и высокая доля депутатов-застройщиков в городской ассамблее положительно связана с трансфертом градостроительных полномочий. Это не соответствует нашему теоретическому ожиданию. Однако если мы посмотрим на комбинации условий, где встречается условие ЗАСТРГОР {1; 2}, то обнаружим, что это условие стоит в череде других, которые обладают той же степенью необходимости для наступления искомого исхода в модели.

Так, например, мы видим, что в комбинации ЗАСТРГОР {1} + ЗАСТРРЕГ {2} + ЕР {1} с той же степенью необходимости обладают переменные — высокая доля депутатов-застройщиков в составе региональной ассамблеи ИЛИ высокая доля депутатов от «Единой России» в составе городской ассамблеи. Другими словами, потенциальное сопротивление депутатов-застройщиков, которые в городской ассамблее хотели бы заблокировать трансферт полномочий, чтобы не лишиться части своего влияния, компенсируется высокой долей депутатов-застройщиков на региональном уровне, которые от трансферта полномочий, напротив, приобретают дополнительное влияние. Высокая доля депутатов от «Единой России» в составе городской ассамблеи также препятствует потенциальному стремлению депутатов-застройщиков сохранить полномочия на городском уровне. В двух других комбинациях с высокой релевантностью необходимости добавляется условие — большие бюджетные возможности муниципалитета. Это условие встречается в комбинации ИЛИ ЗАСТРГОР {1; 2}, что также дает основания рассматривать ресурсные возможности города как дополнительное необходимое условие к стремлению централизации регионом ресурсов и полномочий.

Наконец, завершающей операцией качественного сравнительного анализа является процедура минимизации таблицы истинности. Эта процедура позволяет редуцировать комбинации условий так, чтобы обнаружить наиболее релевантные комбинации, ведущие к положительному исходу — трансферту градостроительных полномочий. Результаты минимизации представлены в таблице 4.

Таблица 4. Комбинации условий для положительного исхода

№	Комбинации условий	Порог инклюзии (inclS)	PRI	Досто- точ- ность по- кры- тия (covS)	Случаи
1	ЗАСТРГОР {1} * ЗАСТРРЕГ {1} * БЮДЖЕТ {0}	1,000	1,000	0,103	Ярославль, Курск, Тамбов
2	ЗАСТРГОР {1} * ЗАСТРРЕГ {0} * ЕР {1} * БЮДЖЕТ {1}	1,000	1,000	0,034	Южно-Сахалинск

3	ЗАСТРГОР {2} * ЗАСТРРЕГ {1} * ЕР {1} * БЮДЖЕТ {0}	1,000	1,000	0,103	Ижевск, Калининград, Липецк
4	ЗАСТРГОР {2} * ЗАСТРРЕГ {2} * ЕР {1} * БЮДЖЕТ {0}	1,000	1,000	0,103	Оренбург, Пенза, Пермь
5	ЗАСТРГОР {0} * ЗАСТРРЕГ {0} * ЕР {0} * БЮДЖЕТ {1}	1,000	1,000	0,034	Якутск
<i>Модель</i>		<i>1,000</i>	<i>1,000</i>	<i>0,379</i>	

Источник: Расчеты авторов

Примечание: В соответствии с правилами QCA знак «*» следует читать как логическую операцию «И».

Итоговые комбинации условий показывают, что наши теоретические ожидания преимущественно оправдались, за исключением переменной — доля депутатов-застройщиков в составе городской ассамблеи. Однако, как было отмечено выше, эта переменная является необходимой в комбинации других условий и только в таких комбинациях возможен положительный исход — трансферт градостроительных полномочий на региональный уровень. Кроме того, стоит обратить внимание, что в комбинациях, которые объясняют большое количество случаев (комбинации 1, 3, 4), мы можем обнаружить общее. В каждой из этих комбинаций необходимым является условие — сравнительно более низкие бюджетные возможности муниципалитета (БЮДЖЕТ {0}). Наравне с этим в двух из обозначенных комбинаций мы видим наибольшую долю депутатов-застройщиков в составе городской ассамблеи (ЗАСТРГОР {2}), которая при этом сочетается не только с низким бюджетом, но и с необходимым присутствием средней или большой доли застройщиков среди депутатов региональной ассамблеи (ЗАСТРРЕГ {1; 2}), а также с преобладанием в составе городской ассамблеи депутатов от «Единой России». Мы видим, что высокая доля депутатов-застройщиков в городской ассамблее не связана с отсутствием трансферта градостроительных полномочий. Если в интересах этих депутатов и было сохранение градостроительных полномочий на городском уровне, то при наличии других названных условий высокая концентрация застройщиков в городской ассамблее, напротив, становилась условием, ведущим к передаче полномочий на региональный уровень.

В полученных комбинациях условий прослеживаются два характерных паттерна. Во-первых, в пяти из шести комбинаций мы видим концентрацию застройщиков в составе политической элиты региона: они устойчиво обеспечивают свое присутствие в представительных органах власти. Это очевидно становится одним из необходимых условий, чтобы вопрос о передаче полномочий в целом стал предметом обсуждения и торга внутри региональной элиты. Доминирование застройщиков среди депутатского корпуса — это еще и проявление логики «машин роста», когда местные политики и чиновники находят в застройщиках своих союзников по реализации политических целей через

удовлетворение социально-экономических показателей. Мы можем предположить, что при наличии устойчивых каналов согласования интересов и работы с представителями строительного бизнеса проведение в жизнь любого решения, необходимого власти, является скорее вопросом договоренностей с бизнесом (по новым земельным участкам, новым строительным проектам или соглашениям на строительство). К этому же стоит добавить условие, которое мы также устойчиво видим в комбинациях, касающееся высокой доли депутатов от «Единой России» в составе городской ассамблеи. Партийная дисциплина и институциональная основа для выражения политической лояльности сработали как механизмы, позволившие реализовать необходимое решение о трансфере полномочий на региональный уровень.

Во-вторых, мы видим комбинации условий 2 и 6, которые выбиваются из ряда прочих тем, что касаются случаев, где имеют место большие бюджетные возможности муниципалитета. Особенно здесь выделяется случай Якутска, который описывает комбинацию, в которой необходимыми условиями являются низкие доли застройщиков в обеих ассамблеях, низкая доля депутатов от «Единой России», но большие бюджетные возможности. Случай Южно-Сахалинска мы относим сюда же. Эти случаи, в которых случился трансфер полномочий, могут объясняться тем, что высокая концентрация бюджетных ресурсов предполагает высокую централизацию. Стягивание большего объема полномочий от муниципалитетов на региональный уровень является продолжением концентрации ресурсов в региональном бюджете, способном обеспечить эффективную реализацию полномочий, в том числе в вопросах градостроительства. Важно отметить, что здесь, очевидно, не стоит вопрос эффективности управления этой отраслью или учета интереса местных акторов, однако есть стремление региональной элиты обеспечить себя большим спектром подконтрольных сфер.

Заключение

В современной России еще остается немало городов, которые оставили за собой полномочия в сфере градостроительства, и даже такие, где вопрос перераспределения полномочий не поднимался в политической повестке региона, по крайней мере в публичном поле. Тем не менее централизация управления и сужение муниципальных полномочий — это общая логика, которой руководствуется российская политическая элита в последние годы. Передача полномочий в сфере градостроительства тем более показательна, поскольку, в отличие от бюджетно-налоговых полномочий и политической автономии муниципалитетов, сфера городской политики является частью интереса не только политической элиты, но и коммерческого сектора — строительного бизнеса.

Наш анализ показывает, что конструкция «машин роста» как устойчивых альянсов власти и бизнеса по-прежнему является влиятельным политическим феноменом в вопросах управления российскими городами. Мы обнаруживаем не толь-

ко доминирование, в частности, строительного бизнеса в политической жизни города или региона, но также его кооптацию в состав элиты через каналы выражения политической лояльности — членство в составах представительных органов и аффилиацию с партией «Единая Россия». Однако «машины роста» на городском уровне с присущей им влиятельностью строительного бизнеса *не становятся* гарантированной защитой для сохранения муниципальной автономии в вопросах градостроительства. Это тем более удивительно, что изменение баланса полномочий прямо касается ключевого коммерческого актива строителей — управления городскими землями в части их развития, обслуживания и использования. «Машины роста», напротив, как следует из результатов нашего исследования, послужили основой для централизации полномочий. Преобладание депутатов-застройщиков среди политической элиты города и региона стало одним из необходимых факторов для трансферта градостроительных полномочий там, где это потребовалось региональной власти. Мы можем предположить, что застройщики как опытные участники политико-экономического процесса понимают, что централизация полномочий в градостроительстве — это часть политического курса, запущенного федеральным центром. Их предыдущий опыт подсказывает, что в таких вопросах выгоднее присоединиться к процессу, нежели бороться за статус-кво. В таком плане расчет издержек и благ для строительного бизнеса, вовлеченного в политику, выражается в том, чтобы принять новые правила и поскорее к ним адаптироваться. Не исключено, что скорость присоединения может быть также связана с выражением лояльности новым правилам и их инициатору и, следовательно, будет компенсирована в будущем.

Развитие исследования представляется возможным при расширении выборки и уточнении предложенных гипотез с помощью количественной методологии. Также перспективным видится изучение отдельных случаев, в которых вопрос передачи полномочий поднимался в политическую повестку региона со стороны губернатора или правительства, однако фактической передачи к текущему моменту не состоялось. Кроме того, есть единичные примеры, когда полномочия перераспределялись в регион, но затем снова возвращались на муниципальный уровень (Нижний Новгород и Екатеринбург). Эти случаи также требуют более детального изучения. Еще одним направлением развития исследования является анализ примеров, где при наличии доминирования строительного бизнеса в политической жизни региона и особенно города (Пермь, Тамбов, Пенза и др.) трансферт полномочий состоялся. В этом плане интересно уточнить то, как меняются стратегии взаимодействий бизнеса с властью в новых институциональных условиях и каковы объективные показатели развития строительного бизнеса в регионе после изменений в полномочиях. Наконец, социологическая перспектива также может быть полезной: качественное исследование мотивации или причин, почему застройщики выбирают поддержку передачи полномочий, как они формулируют свои интересы в этом процессе, как оценивают баланс выгод и издержек.

Литература

- Бедерсон В. Д., Шевцова И. К.* (2021). Застройщики, партия власти и немного конкуренции в российских миллионниках: типология городских режимов в 2010-е гг. // Журнал исследований социальной политики. Т. 19. № 2. С. 285-300.
- Гельман В. Я., Рыженков С. И.* (2010). Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Т. 6. № 4. С. 130-151.
- Гельман В. Я., Ланкина Т. В.* (2007). Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима. Институциональное строительство и выборы мэров в городах России // Полис. Политические исследования. Т. 6. С. 86-109.
- Казанцев К. И., Румянцева А. Е.* (2020). От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России / М. О. Комин (ред.). М.: Центр перспективных управленческих решений.
- Минаева Э. Ю.* (2022). Стратегии сохранения и отмены прямых выборов глав муниципальных образований в России // Мир России. Социология. Этнология. Т. 31. № 2. С. 97-117.
- Позднякова Ю.* (2016а). Мэрия идет на «Маяк». Администрация Екатеринбурга требует банкротства местного застройщика. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2951366> (дата доступа: 17.03.2023).
- Позднякова Ю.* (2016б). Область уполномочена строить: Власть и бизнес. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2975401> (дата доступа: 17.03.2023).
- Рагозина Л.* (2007). Мониторинг реформы местного самоуправления // Городское управление в современной России / А. Пузанов (ред.). М.: Фонд «Институт экономики города». С. 15-16.
- Стефанский П.* (2020). Спикер: дума Томска не поддержит передачу градостроительных полномочий. URL: <https://www.riatomsk.ru/article/20201211/48713/> (дата доступа: 17.03.2023).
- Тев Д.* (2022). Бизнес как источник рекрутирования высокопоставленных чиновников федеральных экономических министерств России // Социологическое обозрение. Т. 21. № 3. С. 104-126.
- Туровский Р. Ф.* (2015). Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис: Журнал политических исследований. Т. 2. С. 35-51.
- Burns P. F., Thomas M. O.* (2004). Governors and the Development Regime in New Orleans // Urban Affairs Review. Vol. 39. № 6. P. 791-812.
- Chiodelli F.* (2019). The illicit side of urban development: Corruption and organized crime in the field of urban planning // Urban Studies. Vol. 56. № 8. P. 1611-1627.
- Croese S., Pitcher M. A.* (2019). Ordering power? The politics of state-led housing delivery under authoritarianism — the case of Luanda, Angola // Urban Studies. Vol. 56. № 2. P. 401-418.

- DiGaetano A., Lawless P.* (1999). Urban governance and industrial decline: Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997 // *Urban affairs review*. Vol. 34. № 4. P. 546-577.
- Duša A.* (2018). *QCA with R: A comprehensive resource*. New York City: Springer.
- Hanssen G. S. Falleth E. I.* (2014). Market-Oriented Urban Planning — Constraining Citizen Participation // *Local Government Studies*. Vol. 40. № 3. P. 403-428.
- Imami D., Lami E., Pojani D.* (2022). Informal construction as political currency: a theory of 'election-driven informality' // *Land Use Policy*. Vol. 112. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837721005081> (дата доступа: 17.03.2023).
- John P., Cole A.* (1998). Urban regimes and local governance in Britain and France: Policy adaption and coordination in Leeds and Lille // *Urban Affairs Review*. Vol. 33. № 3. P. 382-404.
- Krebs T.* (2005). Urban Interests and Campaign Contributions: Evidence from Los Angeles // *Journal of Urban Affairs*. Vol. 2. № 27. P. 165-175.
- Kollman K., Worthington A. B.* (2021). Party Systems and Political Centralization and Decentralization // *The Journal of Politics*. Vol. 83. № 3. P. 1178-1183.
- Kyriacou A. P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O.* (2015). Construction corrupts empirical evidence from a panel of 42 countries // *Public Choice*. Vol. 165. P. 123-145.
- Kirkland Patricia A.* (2021). Business Owners and Executives as Politicians: The Effect on Public Policy // *The Journal of Politics*. Vol. 83. № 4. P. 1652-1668.
- Lucardi A.* (2016). Building Support From Below? Subnational Elections, Diffusion Effects, and the Growth of the Opposition in Mexico, 1984-2000 // *Comparative Political Studies*. Vol. 49. № 14. P. 1855-1895.
- Logan J. R., Molotch H. L.* (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Marschall M., Aydogan A., Bulut A.* (2016). Does housing create votes? Explaining the electoral success of the AKP in Turkey // *Electoral Studies*. Vol. 42. P. 201-212.
- Orttung R. W., Zhemukhov S.* (2014). The 2014 Sochi Olympic mega-project and Russia's political economy // *East European Politics*. Vol. 30. № 2. P. 175-191.
- Reuter O. J., Buckley N., Shubenkova A., Garifullina G.* (2016). Local elections in authoritarian regimes: An elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections // *Comparative political studies*. Vol. 49. № 5. P. 662-697.
- Rihoux B.* (2006). Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods: Recent advances and remaining challenges for social science research // *International Sociology*. Vol. 21. № 5. P. 679-706.
- Rihoux B., Ragin C. C.* (2008). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. New York City: Sage Publications.
- Stone C. N.* (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Szakonyi D.* (2020). *Politics for profit: Business, elections, and policymaking in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zupan D., Smirnova V., Zadorian A. (2021). Governing through stolichnaya praktika: Housing renovation from Moscow to the regions // Geoforum. Vol. 120. P. 155-164.

“We’ll Find a Way to Settle this Among Ourselves”: Conditions for the Centralization of Municipal Powers in Urban Development

Vsevolod Bederson

Candidate of Science (Polit.), Senior Research Fellow, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences in St. Petersburg (SI RAS — Branch of FCTAS RAS) (St. Petersburg); Senior Research Fellow, the Center for Comparative History and Politics (Perm).

Address: 7-ya Krasnoarmeyskaya str., 25/14, Saint-Petersburg, 190005 Russian Federation

E-mail: vsbederson@gmail.com

Eleonora Minaeva

Junior Research Fellow, Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences in St. Petersburg (SI RAS — Branch of FCTAS RAS) (St. Petersburg); Senior Research Fellow, the Center for Comparative History and Politics (Perm).

Address: 7-ya Krasnoarmeyskaya str., 25/14, Saint-Petersburg, 190005 Russian Federation

E-mail: elya.minaeva@gmail.com

The article presents an analysis of conditions for the transfer of powers in the field of urban planning from the local level to the regional level. At the end of 2014, a federal law allowed the regions to centralize powers that were previously considered to be the exclusive competence of the municipalities (development and adoption of master plans, surveying standards, land use, and development rules). The study considers several conditions that contribute to the centralization of urban planning authorities: the representation of developers' interests in the local and regional assemblies, the representation of the “United Russia” party in the city assembly, as well as the budgetary autonomy of the city. Based on qualitative comparative analysis (multi-values QCA), the study finds that, contrary to expectations, the dominance of deputies-developers in the city assembly has not become a necessary condition for the protection of municipal powers in urban planning. On the contrary, the dominance of developers among the deputy councilors in the city and regional legislatures facilitated the transfer of powers. The results also show that the dominance of “United Russia” in the city assembly served as an institutional disciplinary tool to consolidate deputies to centralize powers in favor of the regional level. The relatively high level of budgetary autonomy of a city is also a necessary condition for the centralization of urban planning powers.

Keywords: local government, administrative centralization, urban policy, growth machine, urban regimes

References

Bederson V., Shevtsova I. (2021) Zastroyshchiki, partiya vlasti i nemnogo konkurentsii v rossiyskikh millionnikakh: tipologiya gorodskikh rezhimov v 2010-ye gg. [Developers, the Party of Power and a Bit of Competition in Russia's Million-Plus Cities:

- A Typology of Urban Regimes in the 2010s]. *The Journal of Social Policy Studies*, vol. 19, no 2, pp. 285-300.
- Burns P. F., Thomas M. O. (2004) Governors and the Development Regime in New Orleans. *Urban Affairs Review*, vol. 39, no 6, pp. 791-812.
- Chiodeli F. (2019) The illicit side of urban development: Corruption and organized crime in the field of urban planning. *Urban Studies*, vol. 56, no 8, pp. 1611-1627.
- Croese S., Pitcher M. A. (2019) Ordering power? The politics of state-led housing delivery under authoritarianism — the case of Luanda, Angola. *Urban Studies*, vol. 56, no 2, pp. 401-418.
- DiGaetano A., Lawless P. (1999) Urban governance and industrial decline: Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997. *Urban Affairs Review*, vol. 34, no 4, pp. 546-577.
- Duša A. (2018) *QCA with R: A comprehensive resource*, New York City: Springer.
- Gelman V. Ya., Ryzhenkov S. I. (2010) Lokal'nyye rezhimy, gorodskoye upravleniye i «vertikal' vlasti» v sovremennoy Rossii [Local regimes, urban governance and the “vertical of power” in modern Russia]. *Political expertise: POLITEKS*, vol. 6, no 4, pp. 130-151.
- Gelman V. Ya., Lankina T. V. (2007) Politicheskiye diffuzii v usloviyakh prostranstvenno-gibridnogo rezhima. Institutsional'noye stroitel'stvo i vybory merov v gorodakh Rossii [Political diffusion under conditions of a spatially hybrid regime. Institutional building and elections of mayors in Russian cities]. *Polis. Political studies*, vol. 6, pp. 86-109.
- Hanssen G. S., Falleth E. I. (2014) Market-Oriented Urban Planning — Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, vol. 40, no 3, pp. 403-428.
- Imami D., Lami E., Pojani D. (2022) Informal construction as political currency: a theory of 'election-driven informality'. *Land Use Policy*, vol. 112. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837721005081> (accessed: 17 March 2023).
- John P., Cole A. (1998) Urban regimes and local governance in Britain and France: Policy adaption and coordination in Leeds and Lille. *Urban Affairs Review*, vol. 33, no 3, pp. 382-404.
- Kazantsev K. I., Rumyantseva A. E. (2020) *Ot izbraniya k naznacheniyu. Otsenka effekta smeny modeli upravleniya munitsipalitetami v Rossii* [From election to appointment. Evaluation of the effect of changing the model of management of municipalities in Russia] (M. O. Komin ed.), Moscow: Center for Perspective Management Decisions.
- Krebs T. (2005) Urban Interests and Campaign Contributions: Evidence from Los Angeles. *Journal of Urban Affairs*, vol. 2, no 27, pp. 165-175.
- Kollman K., Worthington A. B. (2021) Party Systems and Political Centralization and Decentralization. *The Journal of Politics*, vol. 83, no 3, pp. 1178-1183.
- Kyriacou A. P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. (2015) Construction corrupts empirical evidence from a panel of 42 countries. *Public Choice*, vol. 165, pp. 123-145.
- Kirkland Patricia A. (2021) Business Owners and Executives as Politicians: The Effect on Public Policy. *The Journal of Politics*, vol. 83, no 4, pp. 1652-1668.

- Minaeva E. (2022) Strategii sokhraneniya i otmeny pryamykh vyborov glav munitsipal'nykh obrazovaniy v Rossii [Strategies for the Preservation and Cancellation of the Direct Election of Municipal Heads in Russia]. *Universe of Russia*, vol. 31, no 2, pp. 97-117.
- Lucardi A. (2016) Building Support From Below? Subnational Elections, Diffusion Effects, and the Growth of the Opposition in Mexico, 1984-2000. *Comparative Political Studies*, vol. 49, no 14, pp. 1855-1895.
- Logan J. R., Molotch H. L. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Marschall M., Aydogan A., Bulut A. (2016) Does housing create votes? Explaining the electoral success of the AKP in Turkey. *Electoral Studies*, vol. 42, pp. 201-212.
- Orttung R. W., Zhemukhov S. (2014) The 2014 Sochi Olympic mega-project and Russia's political economy. *East European Politics*, vol. 30, no 2, pp. 175-191.
- Pozdnyakova Y. (2016a) Meriya idet na «Mayak». *Administratsiya Yekaterinburga trebuyet bankrotstva mestnogo zastroyshchika* [The mayor's office is going after Mayak. Yekaterinburg administration demands bankruptcy of local developer]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/2951366> (accessed: 17 March 2023).
- Pozdnyakova Y. (2016b) Oblast' upolnomochena stroit': Vlast' i biznes [The region is empowered to build: Power and business]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/2975401> (accessed: 17 March 2023).
- Ragozina L. (2007) Monitoring reformy mestnogo samoupravleniya [Monitoring the Local Government Reform] (A. Puzanov ed.). *Urban Governance in Modern Russia*, Moscow: Institute for Urban Economics Foundation, pp. 15-16.
- Reuter O. J., Buckley N., Shubenkova A., Garifullina G. (2016) Local elections in authoritarian regimes: An elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections. *Comparative political studies*, vol. 49, no 5, pp. 662-697.
- Rihoux B. (2006) Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods: Recent advances and remaining challenges for social science research. *International Sociology*, vol. 21, no 5, pp. 679-706.
- Rihoux B., Ragin C. C. (2008) *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*, Sage Publications.
- Stefanski P. (2020) Spiker: дума Tomska ne podderzhit peredachu gradostroitel'nykh polnomochiy [Speaker: Tomsk Duma will not support the transfer of urban planning powers]. Available at: <https://www.riatomsk.ru/article/20201211/48713/> (accessed: 17 March 2023).
- Stone C. N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Szakonyi D. (2020) *Politics for profit: Business, elections, and policymaking in Russia*, Cambridge University Press.
- Tev D. (2022) Biznes kak istochnik rekrutirovaniya vysokopostavlenykh chinovnikov federal'nykh ekonomicheskikh ministerstv Rossii [Business as a Source of Recruitment of High-Ranking Officials in Russian Federal Economic Ministries]. *Russian Sociological Review*, vol. 21, no 3, pp. 104-126.

Turovsky R. F. (2015) Rossiyskoye mestnoye samoupravleniye: agent gosudarstvennoy vlasti v lovushke nedofinansirovaniya i grazhdanskoy passivnosti [Russian Local Self-Governance: Agent of State Power Trapped in Underfunding and Civic Passivity]. *Polis: Journal of Political Studies*, vol. 2, pp. 35-51.

Zupan D., Smirnova V., Zadorian A. (2021) Governing through stolichnaya praktika: Housing renovation from Moscow to the regions. *Geoforum*, vol. 120, pp. 155-164.

Приложение 1

Таблица 5. Пороговые значения для калибровки переменных под значения multi-values QCA.

Переменные	Пороговые значения и логические значения
Доля депутатов-застройщиков в составах городской ассамблеи (ЗАСТРГОР)	< 0.135 — {0} 0.135 — 0.220 — {1} > 0.220 — {2}
Доля депутатов-застройщиков в составах региональной ассамблеи (ЗАСТРРЕГ)	< 0.065 — {0} 0.065 — 0.165 — {1} > 0.165 — {2}
Доля депутатов от "Единой России" в составе городской ассамблеи (ЕР)	< 0.64 — {0} > 0.64 — {1}
Бюджетные возможностей муниципалитета (БЮДЖЕТ) (log)	< 3.579586 — {0} > 3.579586 — {1}