

Н.А. Пегин,
Администрация Петропавловско-Камчатского городского округа

Местное самоуправление в губернских городах Дальнего Востока России



Проблема изучения города как особого социального образования, особого социального феномена еще недавно находилась на периферии российской социологии [13].

В настоящее время ситуация существенно изменилась. Число исследователей, обращающих свой взор на город, все возрастает. Социологическому анализу городов России посвя-

тил специальный номер журнал «Pro et contra» [20]. О городе как социально-политическом феномене наших дней пишут М. Лебедева и В. Сергеев [8]. Целостная подборка статей по городской проблематике опубликована в «Полисе» [12].

Уже из приведенного перечня видно, что интерес к городу среди представителей общественных наук резко усилился. Не в последнюю очередь этот интерес связан с развертыванием муниципальной реформы [18]. Именно в больших городах парадоксальность становления местного самоуправления в нашей стране выступает наиболее явно. Проследить социально-политические процессы в крупных городах одного из наиболее проблемных регионов России — Дальнего Востока — мы и попытаемся в настоящей статье.

Введение местного самоуправления как формы соотношения государственной власти и интересов обывателей базировалось на многолетних традициях европейских городов. Город как политический субъект существовал на протяжении всей истории Европы. Даже подчиняясь власти суверена, город продолжал воздействовать на его политику через систему советников, откупщиков и др. Привилегии городов, их особый статус были столь же естественным элементом жизни, как восход солнца [3]. Собственно, деградация политической роли городов и воплотилась в местном самоуправлении. В такой — реликтовой — форме местное самоуправление удач-

но сочеталось с властью государства, избавляя его от необходимости учитывать многочисленные местные особенности.

Однако наличие политической роли у российских городов весьма и весьма дискуссионно. Ссылки на опыт Новгорода и Пскова, по существу, есть не что иное, как попытка «продлить» теоретическую модель в неактуальное прошлое. Реальную политическую роль в России играли лишь Москва и Петербург, но это было связано с их столичным статусом данных, а отнюдь не с особыми традициями местного самоуправления. Что же касается дальневосточных «муниципий», то никакой политической ролью они никогда не обладали.

Применительно к ситуации на Дальнем Востоке вопрос вызывает уже требование Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводить местное самоуправление «с учетом исторических и местных традиций». Здесь неявно предполагается, что такие традиции безусловно имеются. Они были в крестьянской общине, присутствовали в земствах Российской империи, подспудно существовали в советские годы, составляя незримую оппозицию тоталитаризму.

Конечно, если традиции есть, их необходимо учитывать, на них необходимо опираться. Когда в стране сотни лет действовали самоуправляющиеся города или сельские общины, достаточно институционализировать их в рамках современного государства, установить формы и механизмы взаимодействия с государственной властью — и проблема решена. Власть приближена к народу. Создан гомогенный и вместе с тем гибкий механизм управления. Но все это лишь в том случае, когда традиции есть.

А если их нет? Если за семь десятилетий советской власти они сохранились только в... краеведческих му-

зеях и трудах историков, да и там свободное волеизъявление народа выглядит довольно сомнительным? Или, что характерно для Дальнего Востока, если таких традиций никогда и не было. Обсуждение проблем местного самоуправления в 1990-е годы, как правило, опиралось на опыт проведения земской реформы в последней трети XIX столетия [5]. Так вот, в тот период «исторические традиции» региона были учтены полностью. В соответствии с ними земская реформа на Амурскую и Приморскую губернии не распространялась [6]. В отличие от других частей страны, где в 1870-х — 1880-х годах институт генерал-губернаторов был упразднен и введены земства, три дальневосточные области (Забайкальская, Амурская и Приморская) были объединены в генерал-губернаторство, а позднее — в наместничество [6]. Генерал-губернатор назначался императорским указом и обладал гражданскими, военными и внешнеполитическими полномочиями. Командование полицейскими силами и пограничными отрядами входило в компетенцию губернаторов областей. Назначенные генерал-губернатором уездные и волостные начальники подчинялись губернаторам областей и осуществляли руководство уездом или волостью, опираясь на становых и исправников. Для самоуправления места не оставалось. Причина проста: управление огромной осваиваемой территорией со сложными географическими и климатическими условиями и редким разнородным населением при постоянной нехватке ресурсов и давлении со стороны сопредельных стран требовало высокого уровня централизации. Немаловажное значение имело и то обстоятельство, что жизнедеятельность населения дальневосточных земель зачастую зависела не столько от уездных или волостных властей, сколько от администрации завода (Нерчинский горный округ, Камчатская экспедиция и др.). В этой

ситуации была необходима «третья сила», способная согласовать интересы уезда и завода, подчиненного Кабинету Его Императорского Величества.

Еще меньше оснований для выработки традиций местного самоуправления дала советская эпоха. С 1930-х годов на Дальнем Востоке стала складываться система городов при заводах. Именно такими городами были Комсомольск-на-Амуре, Николаевск, Советская (бывшая Императорская) гавань, Амурск и др. Заводы содержали всю социальную инфраструктуру, строили дороги и теплотрассы. В соответствии с их потребностями формировалась и социально-профессиональная структура населения (комсомольский призыв). В отличие от городов Западной Сибири (Томска, Новосибирска и др.), города Дальнего Востока — это прежде всего, властные центры. Согласно классификации Ф. Броделя, они — города чиновников. Даже советские города-заводы, бывшие в первую очередь экономическими объектами, возникали как государственные учреждения, административные структуры. Именно в города прибывало новое начальство и его «команда», именно здесь оседали наиболее успешные и предприимчивые переселенцы, именно через города и городское чиновничество осуществлялась коммуникация «центр — периферия».

Но, будучи городами-«ставками», дальневосточные города выполняли двойную функцию. Они одновременно и проводили, и смягчали властное воздействие. Официальные нормы «одомашнивались». Их всегда было можно слегка подкорректировать на уровне личных контактов. Не случайно самые грозные указы, касающиеся порядка на Дальнем Востоке, никогда не работали и не работают [6]. И если официальная политика была каналом коммуникации, то неформальные практики выступали ее содержанием. Чиновник — проводник очередного властного решения — понимал, что строгое осуществление исходящей сверху установки невозможно. В то же время он был обязан ее выполнить, ибо отказ грозил ему серьезными неприятностями.

Так, центральное правительство, недовольное высокой стоимостью поставок хлеба для Камчатской экспедиции, повелело сеять на Камчатке



Николай Анатольевич Пегин

первый заместитель главы Петропавловско-Камчатского городского округа. Сфера научных интересов: общая социология, социологические проблемы современных российских городов. Автор десяти научно-методических публикаций

хлеб, переселив туда крестьян-хлеборобов. Местные чиновники, в частности В. Беринг, отдавая себе отчет в не реальности выращивания хлеба в местных условиях, продолжали закупать его в южной части региона и сибирских губерниях. Тем не менее поля были засеяны, а крестьяне переселены — правда, источником их существования было не хлебопашество, а охота, рыболовство и иные промыслы [6]. Такая структура совмещения формального и неформального сохранялась и при советской власти. Только в 1990-е годы ей был нанесен смертельный удар. И без того не обретшая единство территория распадается уже легально. Поселения замыкаются. Возрастает зна-

и Владивосток (более 600 тысяч жителей). Остальные не насчитывают и 300 тысяч. В Хабаровске и Владивостоке сосредоточены важнейшие вузы и исследовательские организации, административные и финансовые учреждения, офисы крупнейших хозяйствующих субъектов, основные центры культуры, через них проходят главные транспортные артерии региона. Существенно, что только здесь наблюдается некоторый прирост населения. Не то чтобы из Хабаровска и Владивостока не уезжали люди или женщины этих городов спешили воплотить в жизнь национальный проект «демография». Просто бегут не только отсюда, но и сюда. Люди переселяются

владивостокского социолога Д. Саначева, причина в том, что город «обкрадывают» территории. [14]. С этой точкой зрения можно согласиться, но с одной оговоркой: город и край — и в случае Владивостока, и в случае Хабаровска — составляют одно социально-экономическое целое, единый организм. Однако сегодня этот целостный организм оказался в «муниципальной ловушке», которая предопределяет конфликт между городом и территорией, «недоразвитие» крупнейших городов региона.

В чем же состоит эта «ловушка»?

Одна из ключевых идей, которая (по крайней мере на словах) вдохновляла инициаторов реформы, состояла в «приближении власти к народу» [4]. В пределах небольшого поселения формы реализации этой идеи, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении, вероятно, могут сработать. Но так ли это применительно к городу? В строгом соответствии с буквой закона ликвидированы городские районы как субъекты местного самоуправления. Логика понятна — городское хозяйство едино. Соответственно, неэффективно создавать районные представительные органы. В результате (опять же строго букве закона) в Петропавловске-Камчатском с населением 200 тысяч человек проблемы местного сообщества решают 32 народных избранника. Тем самым один народный избранник представляет более 6 тысяч горожан. Тогда как в поселке Паратунка или в поселке Вулканном один депутат представляет чуть больше 100 человек.

Разумеется, это существенно отдалило власть от народа в крупных городах. Здесь-то и возникает фундаментальное противоречие. В качестве элемента местного самоуправления власть в крупном городе дистанцирована от государственной власти и противопоставлена ей. Однако в силу размеров города она столь же дистанцирована от населения, как и власть любого иного уровня. Вместо структуры, дополняющей государственное властное поле, позволяющей ему функционировать более эффективно, образуется автономный властный локус, исключенный из общего пространства власти. Если в модели Русской власти Ю. Пивоварова [11] власть получает опору (и ответственность) из трансценденции, т.е. под-



чение семейных и клановых сетей. Конфликт между поселением и районом, районом и субъектом Российской Федерации становится постоянным.

Примечательно, что наиболее бесконфликтно процесс «муниципализации» протекает в депрессивных районах и поселениях. И дело здесь не только и не столько в том, что многие руководители крупных городов не справляются со своими обязанностями. Дело в системных противоречиях. Города (и не только дальневосточные) лишаются прежней функции проводника инноваций из центра, теряют связь с территорией. Сегодня, когда делаются попытки восстановить властное (инновационное) воздействие на регион, эта тенденция проявляется особенно четко.

Среди дальневосточных городов крупными, по общероссийским меркам, могут считаться только Хабаровск

и крупные города из еще более «трудных» территорий. Именно этим городам сегодня уделяют внимание федеральные власти. Им выделяются средства на благоустройство и развитие инфраструктуры. Казалось бы, у этих дальневосточных городов самые радужные перспективы. Да и результаты, вроде бы, налицо. Хабаровск уже третий раз признается самым благоустроенным городом России, за Владивостоком закрепилась слава одного из «российских Лас-Вегасов».

В то же время есть и иная динамика. Как «нехорошая квартира» у М. Булгакова, должность мэра Владивостока становится роковой. Без суда за последнее десятилетие ни один не обошелся. Не все в порядке и в «седьмой столице» — Хабаровске. Из года в год там растет бюджетный дефицит, достигший в 2007 году 375 млн рублей (10% бюджета). По мнению

контрольна хотя бы неким ментальным структурам, то здесь складывается совершенно уникальная ситуация. Никаких трансцендентных оснований у городской власти нет. Вследствие относительной самостоятельности экономики крупных городов их власти не очень сильно зависят от поддержки прилегающих территорий («хоры») и от власти субъекта Российской Федерации. По законодательству о местном самоуправлении они обретают и политическую самостоятельность. Иначе говоря, городская власть оказывается Абсолютной Властью.

Разрушаются, точнее, нарушаются условия взаимодействия города и государства.

Некогда, в период «длинного XVII века», города Европы заключили «союз с дьяволом» — крупными державами своего времени. Именно в поддержке ведущих государств той эпохи (Англии, Франции, Блистательная Порты и др.) кроются истоки процветания городов в годы экономических потрясений [3]. Как показывает Ф. Бродель, крупнейшие города жили в долг у государства [2]. Так, убыточность крупнейших столиц эпохи Нового времени он оценивает в 10 — 15% от годового бюджета. Они получали возможность тратить не считая, ввозить продовольствие и трудовые ресурсы, строительные материалы и прочее, взамен обеспечивая нечто крайне важное для огромных и потому неповоротливых монстров-государств — оперативность управления. Города перераспределяли финансовые, товарные и людские потоки, направляли и финансировали торговую, промышленную и политическую экспансию. Они же поставляли кадры для управления. По существу, города играли роль генераторов и проводников инноваций. Думается, что, вопреки мнению В.М. Сергеева и А. Казанцева [17], это отнюдь не открытие современного мира, а изначальная функция городов при территориальных государствах.

Аналогичные процессы происходили и в России. Правда, здесь они отличались определенной спецификой. Российские города по большей части не заключали союз с государством, а создавались им с вполне конкретными целями. Особенно это характерно для городов Дальнего Востока и Восточной Сибири. Там город всегда выступал в качестве властного маркера

территории. Строительство города означало закрепление территории за Россией. Такими были Иркутск и Якутск, Николаевск (Мариинский пост), Хабаровск и Петропавловск-Камчатский. В городах базировались местная власть, военное командование, государственные заводы и мастерские.

Можно сказать, что строительство опорного пункта (крепости, форта) знаменовало собой проникновение на территорию, а придание ему статуса города — утверждение власти над ней. Города региона были органически связаны с округой. На первом этапе освоения Дальнего Востока даже хлеб для его жителей доставлялся из Западной Сибири через казенные склады, находившиеся в городах. В городах же из округи стекались пушнина и серебро, золото и чай, рыба и уголь. В городах сосредоточивались наиболее активные жители региона и приезжие, ориентированные на приоритетные виды деятельности. Потоки переселенцев, связанных с новым «государственным приоритетом» и оседавших в городах, и становились проводниками инноваций, идущих извне. Выполнив свою функцию, переселенцы отбывали «на запад». Их сменяли новые. Горожане в силу их большей мобильности и более тесной связи с властью были носителями той самой ментальности, которую предполагалось внедрять на территории, носителями русской государственности. В целом система городов обеспечивала освоение региона и управление им — но только в условиях «пустого» властного пространства. При любом столкновении с иным властным полем тут же давали о себе знать отдаленность и слабость коммуникаций. Россия была вынуждена уйти из Америки и постоянно терпела поражения в дипломатических и экономических конфликтах с Японией [5]. Инновации шли, но с запозданием, людские потоки (в том числе войска) направлялись, но не успевали к событию. Особенно отчетливо это проявилось в годы первой мировой войны, когда Владивосток, оказавшийся единственным «невоюющим» портом, просто не смог переправлять в западную часть страны продовольственные и военные грузы.

В советские годы выход был найден. Во-первых, был создан Дальневосточный военный округ, самый боль-

шой в стране. Он оградил регион от посягательств извне, отсекая чуждое властное воздействие («железный занавес»). Во-вторых, удалось организовать постоянный приток «управляемых» трудовых ресурсов (комсомольские наборы, заключенные, строительные и железнодорожные войска). Собственно, в городах, где сталкивались представители разных типов власти (партийной, хозяйственной, военной и др.), и формировался властный дискурс, позволявший разумно (с точки зрения местных жителей) реагировать на исходившие из центра инновации. Регулярные «перетасовки» номенклатурной кокоды и населения в целом препятствовали возникновению осознанных «местных» интересов, поддерживая постоянство и целостность властного дискурса. Да и те, на кого этот дискурс направлялся, были в основном новоселами, существующими в сходном с властью смысловом пространстве.

В 1990-е годы, с распадом Советского Союза, ситуация радикально изменилась. Отток трудовых ресурсов, как и раньше, продолжается, но входящие потоки отсутствуют. Стабилизируется население, социальные сети превращаются в устойчивые властные, криминальные или бизнес-сообщества. Социальная сеть институционализируется, но остается сетью. Она ориентирована на взаимоподдержку в рискованных обстоятельствах, а не на развитие. Для развития в регионе уже нет источника. Возникла проблема с трансляцией властного дискурса. Не то чтобы чиновники региона были менее дисциплинированными или исполнительными, чем их столичные коллеги. Просто они погружены в иной смысловой контекст, чем те, кто отдает им приказания. Еще сильнее отличается смысловое поле тех, на кого ориентирован властный дискурс. Для них иная, «западная», Россия превратилась в фантом. Отдающие распоряжения, транслирующие их на места и призванные эти распоряжения исполнять, фактически не могут понять интенции друг друга. Первые существуют в глобальном мире, вторые — в рамках России или региона, для третьих — вселенная ограничена конкретным местом их проживания.

Согласно концепции О. и Д. Андерсоннов [1], развитой в отечественной политологии В. Сергеевым и его коллегами [16], источниками инноваций

являются «глобальные города». Они находятся между собой в постоянной коммуникации, в них расположены ведущие образовательные, культурные, финансовые и другие центры. Именно в сети «глобальных городов» возникают и циркулируют механизмы, порождающие инновации. Через «глобальные города» окружающая их «хора» участвует в международном разделении труда. В обмен «хора» предоставляет «глобальному городу» свои природные и трудовые ресурсы, позволяющие содержать инфраструктуру «ворот в глобальный мир»: гостиницы, аэропорты, конференц-залы, армию чиновников и работников сферы услуг.

Единственный «глобальный город» России, по мнению Сергеева и его коллег, Москва [17]. Соответственно, ее «хорой» оказывается вся Россия. Здесь-то и возникает сложность. В силу затрудненности коммуникаций, а также различий в картинах мира, в темпе и условиях жизни инновации «глобального города» воспринимаются зауральской Россией как враждебные местным интересам. Чем меньше население региона включено в общероссийское пространство, тем более чуждым ему кажется то, что исходит из «глобального города». По данным фонда «Общественное мнение», уровень «антимосковских» настроений в регионах России прямо пропорционален соотношению между средней зарплатой и стоимостью билета до столицы. Понятно, что в Камчатском крае,

где цена такого билета в три и более раз выше средней зарплаты, любовь к столичным интенциям должна быть особенно горячей...

Чтобы инновационный и властный потенциал «глобального города» распространился на Дальний Восток (и другие отдаленные регионы страны), события должны развиваться по одному из двух сценариев. Первый из них состоит в организации массовой миграции в регион. Если, как и прежде, существенная часть населения будет прибывать «с запада», если восстановится баланс положительной и отрицательной миграции, восстановится и общность контекста управляющих и управляемых. Однако при всей значимости «программы переселения соотечественников» в реальность такого сценария верится с трудом. И в более комфортных для проживания регионах сегодня наблюдается демографический спад, а деньги на переселение и создание нормальных условий жизни для вновь прибывших (в пределах 1–1,5 млн человек трудоспособного возраста) будет трудно найти даже при условии высоких цен на нефть.

Второй сценарий – формирование «региональных глобальных городов», или «глобальных городов второго порядка». Инновации, идущие из своего города, не выглядят настолько чужими. В то же время они сохраняют характер инновации, хотя и приближенной к местным условиям. Региональные центры в этом случае выступают

воротами территории во всероссийское пространство, консолидируются с ним. Видимо, этим и руководствовались авторы идеи федеральных округов и региональных столиц. Ведь для того чтобы губернский город на отдаленной территории превратился в «глобальный», необходимы ресурсы всей территории. Но здесь опять дает о себе знать «муниципальная ловушка».

Вместо ворот в глобальный мир возникают муниципальные образования, законодательно и фактически отгороженные от любого воздействия извне и не стремящиеся расширить собственное воздействие. Региональный город с «всенародно избранным» мэром во главе все более напоминает не «глобальный город» XXI века, а олигархическую городскую республику XVI столетия. Местные интересы превращаются в корпоративный (городской) эгоизм, стремление ограничить количество тех, кто имеет доступ к городским ресурсам, всемерно увеличить эти ресурсы, замыкая на себе торговые и финансовые потоки (и отнюдь не экономическими методами). Связь между городом и территорией становится односторонней. Из проводника инноваций город превращается в центр потребления.

Получится ли восстановить союз города и территории, зависит от того, насколько последовательно будет проводиться «муниципализация» страны, как скоро здравый смысл возьмет верх над установкой.

Литература

1. Андерссон О., Андерссон Д. Ворота в глобальную экономику. М., 2001.
2. Бродель Ф. Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II. М., 2002.
3. Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология XXI века. М., 2003.
4. Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление: идеологии, интересы, практики // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М., 1998.
5. Гольц А. Главное препятствие военной реформы – российский милитаризм // Pro et Contra. 2004. Т. 8. № 3.
6. История Дальнего Востока СССР: период феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). Владивосток, 1983.
7. Кабузан В.М. Дальневосточный край в XVII – начале XX века (1640 – 1917). М., 1985.
8. Лебедева М., Сергеев С. Мегалополис как актор мировой политики // Космополис. 2004. № 4 (10).
9. Левков С. Хабаровский край: парадоксы муниципальной реформы // Полис. 2004. № 5.
10. Лексин В., Швецов А. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. Т. 5. М., 2000.
11. Пивоваров Ю. Русская политическая культура и political culture // Pro et contra. 2002. т. 7. № 3.
12. Полис. 2007. № 1.
13. Российское городское пространство: попытка осмысления. М., 2000.
14. Саначев И. Мэр Владивостока и губернатор Приморья будут воевать всегда // <http://news.vl.ru/gggg/2007/03/02/vojna>.
15. Сергеев В., Казанцев А. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. 2007. № 1.
16. Сергеев В.М. и др. Доверие и странственное взаимодействие социальных сетей // Полис. 2007а. № 1.
17. Сергеев В.М. и др. Москва и Санкт-Петербург как центры притяжения социальных сетей // Полис. 2007б. № 1.
18. Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et contra. 2007. № 1 (35).
19. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 2004.
20. Pro et contra. 2007. № 1 (35).