



УДК 316.56

©Л. Е. Бляхер, С. А. Левков, 2007

**ГУБЕРНСКИЕ ГОРОДА: МЕЖДУ «ГЛОБАЛЬНЫМИ
ВОРОТАМИ» И «МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ»**

Бляхер Л. Е. – д-р филос. наук, проф., завкафедрой философии и культурологии (ТОГУ).

Левков С. А. – д-р социол. наук, нач. гл. упр. гос. службы, террит. политики и общественных связей губернатора и правительства Хабаровского края.

Статья посвящена анализу властного пространства, возникающего в крупных городах (региональных центрах) в связи с принятием ст. 131 Федерального закона. По мнению авторов, в связи с этим затрудняется исполнение важнейшей функции городов – быть источником инноваций для окружающей территории, нарушается двусторонняя связь с окружающей территорией. В работе предлагаются варианты разрешения этой ситуации на социальном и правовом отношении.

The article is devoted to the analysis of large local authorities' area (regional centers) owing to the adoption of 131 Federal Law. As the authors think, it makes difficult to perform the most important municipal function – to be a source of innovations for the surrounding area, two-way connection with the surrounding area being broken. The authors suggest some social and legal variants of settling this problem.

Изучение города как общественного феномена еще совсем недавно находилось на периферии отечественной политологии и социологии [1]. Сегодня ситуация радикально изменилась. Число исследователей, обращающих свой взор на город, все возрастает. Социологическому и политологическому анализу городов России посвятил специальный номер журнал «Pro et contra» [2]. О городе как политическом феномене наших дней пишут М. Лебедева и В. Сергеев [3]. Целостная подборка

Исследование проводилось при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда.

статей по «городской» проблематике опубликована в «Полисе» [4]. Перечисление можно продолжить, но уже из приведенного перечня видно, что интерес к городу в российских общественных науках резко усилился. Не в последнюю очередь этот интерес связан с развертыванием муниципальной реформы [5]. 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.

Местное самоуправление: кризис становления или института?

При всех оговорках и трудностях муниципальная реформа в России идет. Увеличилось количество муниципальных образований. Блага местного самоуправления докатились до самых отдаленных поселений. Не стал исключением и Дальний Восток. В строгом соответствии с духом и буквой Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131) [6] здесь было проведено территориальное размежевание, выработаны уставы, избраны главы муниципалитетов и представительные органы местного самоуправления. Казалось бы, сторонникам «муниципализации» страны можно праздновать победу. Однако на этом фоне вдруг (или не совсем вдруг) начали возникать разговоры о «кризисе муниципальной реформы», особенно применительно к крупным городам [7]. Система крупных городов России стремительно деградирует, и введение местного самоуправления, похоже, только усугубило ситуацию [8]. Межбюджетная неразбериха, хронические конфликты между мэрами региональных столиц и губернаторами территорий превратились в неотъемлемый элемент современной жизни.

Для западноевропейского политологического дискурса констатация кризиса местного самоуправления стала уже трюизмом. Как отмечает норвежский исследователь С. Ринген, «на наших глазах распадается вся ткань государства, основанного на народном волеизъявлении и самоуправлении» [9, с. 89]. Причину такого положения вещей он видит в том, что центральная власть, определяющая объем социальных гарантий и принципы общежития, обладает полномочиями без ответственности, а местные администрации – ответственностью без полномочий. В результате происходит «разрыв цепочки» между народным волеизъявлением и принятием политических решений, что ведет к кризису политических партий и распространению внеинституциональных форм политической активности. Вывод прост: необходимо создать ус-



ловия для возрождения местного самоуправления [9, с. 92]. С этим выводом согласны и многие отечественные ученые [10]. По их мнению, без развития данного института и придания ему самых широких полномочий в нашей стране никогда не сложится жизнеспособный режим. И хотя в отличие от атлантических стран, где местное самоуправление сохранялось на протяжении многих веков, в России подобные органы исчезли еще во времена Великого княжества Московского [12], точка зрения об этом институте как о важнейшем звене демократии сегодня доминирует.

К причинам неэффективного функционирования нынешней системы местного самоуправления обычно относят:

- «недостаточность правового обеспечения реформы;
- неправильное распределение доходных источников между различными уровнями власти, не позволяющее финансово обеспечить решение вопросов местного значения муниципальными образованияами;
- дефицит квалифицированных кадров, материального и финансового обеспечения для решения вопросов местного значения во вновь созданных сельских поселениях;
- риски, связанные с параллельным проведением муниципальной реформы и других реформ: налоговой (в части земельного налога), жилищной и т. п.;
- неготовность ряда институциональных механизмов, предполагаемых Законом № 131» [12, 13].

Все отмеченные выше проблемы, бесспорно, носят временный характер. Когда-нибудь, можно надеяться, правовой механизм будет усовершенствован, система межбюджетных отношений отлажена, кадры подготовлены... Но заработает ли после этого местное самоуправление, станет ли оно той властью, которая «приблизится к народу» и создаст условия для самостоятельного решения гражданами их насущных проблем? Число оптимистов, верящих в такое развитие событий, сокращается на глазах. Похоже, что внешние и легко фиксируемые недостатки ФЗ-131 имеют гораздо более глубокие и не столь очевидные корни, связанные с той ролью, которую традиционно играли в России крупные нестоличные города.



Регион «на обочине»: проточная культура и инновационные потоки на Дальнем Востоке России

Введение местного самоуправления как формы соотнесения государственной власти и интересов обывателей базировалось на многолетних традициях европейских городов. Город как политический субъект существовал на протяжении всей истории Европы. Даже подчинившись власти суверена (территориального государства), город продолжал воздействовать на его политику через систему советников, откупщиков и т. д. Привилегии городов, их особый статус были столь же естественным элементом жизни, как восход солнца [14]. Собственно, деградация *политической роли* городов и воплотилась в местном самоуправлении. В такой – реликтовой – форме местное самоуправление удачно 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 со столичным статусом данных городов, а отнюдь не с особыми традициями местного самоуправления. Что же касается дальневосточных «муниципий», то никакой политической ролью они никогда не обладали.

Применительно к ситуации в дальневосточных регионах РФ вопрос вызывает уже требование ФЗ-131 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 [15]. 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 музеях и трудах историков, да и там свободное волеизъявление народа выглядит довольно сомнитель-



ным? Или, что характерно для Дальнего Востока, если таких традиций никогда и не было?

Обсуждение проблем местного самоуправления в 1990-е гг., как правило, опиралось на опыт проведения земской реформы в последней трети XIX столетия [16]. Так вот, в тот период «исторические традиции» региона были учтены полностью. В соответствии с ними земская реформа на Амурскую и Приморскую губернии *не распространялась* [17]. В отличие от других частей страны, где в 1870–1880-х гг. институт генерал-губернаторов был упразднен и введены земства, три дальневосточные области (Забайкальская, Амурская и Приморская) были объединены в генерал-губернаторство, а позднее – в наместничество [18]. 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 т. д.). В этой ситуации была необходима «третья сила», способная согласовать интересы уезда и завода, подчиненного Кабинету Его Императорского Величества.

На всех этапах освоения Россией Дальнего Востока огромную роль в регионе играло командование воинских подразделений. Ведь это освоение было в первую очередь военным предприятием, имевшим не экономический, а политический смысл, что стало особенно очевидно в начале XX в. В отдельные периоды к «служилым людям» (солдатам и казакам) относилось до 50 % взрослого населения региона [19]. Понятно, что армейский принцип единоначалия и субординации едва ли мог сочетаться с местным самоуправлением. Как показывают статистические данные, приводимые в монографии «История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма», основным потребителем промышленной и сельскохозяйственной продукции региона было во-

енное интендантство [17]. В известном смысле можно сказать, что население дальневосточных территорий существовало для того, чтобы кормить и обслуживать армию [20].

Именно жесткость управления регионом позволяла своевременно направлять ресурсы в наиболее «сложные» сферы (строительство Транссиба и борьба с недородами и голодом в конце XIX в., оборона Камчатки в 1905 г. и т. д.). Губернаторам и уездным начальникам нужно было организовывать прием постоянно возрастающего потока переселенцев, снабжать их всем необходимым, а значит – осуществлять закупки. Они должны были обеспечивать охрану границ, развитие ведущих (определяемых из столицы) направлений хозяйства (пушнина, серебро, золото и т. д.), а начиная с 1890-х гг. еще и поддерживать масштабное железнодорожное строительство не только в России, но и в Китае (КВЖД, Транссиб). В условиях, когда главной проблемой региона являлось выживание, демократические институты, самоуправление прививались плохо. Города, выступавшие «на Западе» источником и образцом самоуправления, выполняли здесь совсем иную функцию. Они были прежде всего центрами государственной власти, опорными пунктами, через которые Россия управляла регионом. Не привилась на Дальнем Востоке и крестьянская община. В регион переселялись не деревнями, а семьями. Переселенцы располагались в указанных волостными начальниками местах, важных для обеспечения продовольственной базы вооруженных сил и стратегически значимых производств. Новые сообщества в минимальной степени становились самоуправляющимися.

Еще меньше оснований для выработки традиций местного самоуправления давала советская эпоха. С 1930-х гг. на Дальнем Востоке стала складываться система *городов при заводах*. Именно такими городами были Комсомольск-на-Амуре, Николаевск, Советская (бывшая Императорская) Гавань, Амурск и т. д. Крупнейшие заводы в значительной степени определяли жизнь даже краевого центра – Хабаровска. Заводы содержали всю социальную инфраструктуру, строили дороги и теплотрассы [21]. Исходя из потребностей завода, формировалась и социально-профессиональная структура населения (комсомольский призыв).

Директор завода, как правило, назначался более высокой партийной инстанцией, нежели местный партийный лидер. Он практически единолично определял масштабы, направление и смысл городского строительства. Будучи лишен инструментов прямого воздействия на всемогущего директора завода, секретарь партийного органа (горкома,



райкома) вступал с ним в неформальные отношения через обмен услугами, тем самым получая возможность влиять на ситуацию в городе (районе) [22]. Что же касается председателя горсовета (райсовета) или горисполкома (райисполкома), то они в лучшем случае могли *просить* о помощи в вывозе мусора или благоустройстве городской территории. При ретроспективном опросе жителей Комсомольска-на-Амуре в 1999 г.¹ 86 % респондентов вспомнили фамилии директоров крупнейших заводов, 35 % – фамилию первого секретаря горкома и только 2 % – фамилию председателя горисполкома. Последний не воспринимался в качестве значимой фигуры. Управление же производством демократических практик не предполагало. Здесь, как и в армии, действовал принцип единоначалия.

Конечно, отсутствие традиций местного самоуправления – еще не повод для отказа от самой этой идеи. Все когда-то возникает впервые. Вопрос в том, как и в каких формах внедрять новый институт.

«Законопослушность» – одна из отличительных особенностей Дальнего Востока. Любая новация, идущая из центра, всегда принималась здесь без возражений, хотя и далеко не буквально. Заселение региона осуществлялось таким образом, что структуры, способные выдвинуть альтернативный проект, просто не успевали сложиться. «Свернутых культур» (по Л. Г. Ионину [23]) как основы для выдвижения значимых социально-политических альтернатив там не было и нет.

Дальневосточные территории всегда рассматривались в России как источник конкретных благ, необходимых стране. За этими благами и отправлялись многочисленные отряды промышленников, казаков и просто «гуляющих людей», «открывших» регион. В XVII – XVIII вв. это была пушнина. Позже – серебро. С середины XIX столетия – золото и морепродукты. Только это – ключевое – направление развития получало поддержку государства, которая выражалась в огромных «казенных субсидиях», в организации потоков подневольной или наемной рабочей силы и т. д. Так, во второй половине XIX в. казна выделила Г. Кайзерлингу и А. Дыдымову 100 тыс. р. на развитие китобойного промысла. Громадные субсидии получали подрядчики на строительстве железных дорог, горнопромышленники. Остальное население оказывалось в положении своего рода «социальных невидимок». Люди, прибывшие добывать возжеленное «благо», основывали города и поселки и... покидали негостеприимный край, как только искомый ре-

¹ Опрос проводился по заказу правительства Хабаровского края Дальневосточным институтом социально-политических исследований (ДИСПИ) (n=360). Результаты округлены до целых чисел.

курс начинал истощаться. Но если отток населения осуществлялся вполне самостоятельно, то его приток инициировало государство. Как правило, новый переселенческий поток совпадал со сменой государственной политики в отношении региона. Крестьяне-новоселы, рабочие приисков, строители Транссиба и КВЖД ехали не по зову души, а по приказу или вследствие жизненной необходимости (голод, малоземелье, безработица). Естественно, что при изменении ситуации столь же многочисленный, хотя и менее организованный поток переселенцев направлялся в противоположную сторону [17]. Уезжали не только рабочие, нанятые на сезон, но и предприниматели, заработавшие свои миллионы и переселявшиеся туда, где их можно потратить. В советские годы такие встречные потоки стали на Дальнем Востоке нормой. Строители «Города-на-заре», оборонных заводов Хабаровска, Байкало-Амурской магистрали не столько переселялись, сколько *протекали* по региону. В большинстве своем они приезжали работать, а не жить. Убыль трудовых ресурсов компенсировалась новыми оргнаборами. В результате, согласно данным опроса, проведенного одним из авторов этих строк в Хабаровске², к середине 1990-х гг. только половина жителей региона родилась на его территории, и лишь менее трети могли назвать три поколения предков-дальневосточников.

Иными словами, на протяжении всей истории освоения региона его жизнь определяли сменявшие друг друга инновационные потоки. Каждый из них «приносил» новое руководство, новый человеческий материал, новые виды деятельности и... новый смысл существования региона. Эти потоки, заметно меняя структуру населения, грозили «смыть» и все сложившиеся типы социального взаимодействия. В этих условиях сформировался особый тип социальной организации, ориентированной на постоянную изменчивость, – *проточная культура* [24], которая и стала базой для «обживания» официальных норм. «Проточность» оказывалась не отсутствием традиций, а традицией, которая адаптировала к себе официальные нормы, противостояла инновационному натиску. Само общество было построено таким образом, чтобы нивелировать культурные различия между отдельными группами новых поселенцев, а также между ними и «местными» жителями, уже освоившимися на территории. Механизм, сводивший на нет противоречия в культурных устоях, скажем, выходца из украинской глубинки и петербуржца или москвича, был обнаружен быстро – официальная идеология. Общая приверженность «православию, самодержавию, на-

² Опрос проводился в 1996 г. при поддержке Московского общественного научного фонда.



родности», а позднее статус «простого советского человека» позволяли предотвращать или, по крайней мере, затушевывать потенциальные конфликты. Входящий инновационный поток (Камчатская экспедиция и казенная металлургия в XVIII в., железнодорожное строительство и переселенческое движение в XIX в., ВПК в XX в.) создавал условия и канал коммуникации. Он, по выражению М. Бахтина, выступал «официально-легальным словом», основой единства и упорядоченности. Упорядоченность шла из столицы (Петербурга, Москвы), преодолевая огромные пространства, бездорожье, сглаживая различия в климате, образе жизни и т. д. Проводниками политики упорядоченности были города.

В отличие от городов Западной Сибири (Томска, Новосибирска и др.), города Дальнего Востока – 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 работали³ – и не работают. И если официальная политика была каналом коммуникации, то неформальные практики выступали ее содержанием. Чиновник – проводник очередного властного воздействия 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 хлеб, переселив туда крестьян-хлеборобов. Местные чиновники, в частности В. Беринг, отдавая себе отчет в нереальности выращивания хлеба в местных условиях, про-

³ Еще в XVII в. наместники жаловались, что, несмотря на все меры по пресечению грабежа коренных народов, купцы продолжают отбирать стойбища туземцев. В начале XX столетия сходные обвинения звучали в адрес владельцев рудников и приисков, которые «пользуются попустительством горных инспекторов, ставя из на жалованье» [17].



должали 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, но охота, рыболовство и иные промыслы [17].

Единственный способ совместить несовместимое заключался в изменении правил игры при сохранении системы официальных имен. Заводы строились – но не совсем там, где предполагалось изначально; люди переселялись – но с большими затратами; продовольствие закупалось – но по другой цене, и т. д. В кратчайшие сроки глава региона превращался в *лидера местного сообщества*, поскольку иначе не мог реализовать свои полномочия.

Основой проточной культуры служили простейшие сетевые структуры, базирующиеся на системе витальных ценностей. Взаимоподдержка в рискованных ситуациях, обмен услугами, дарение выступали здесь не в качестве элементов традиционного общества (общины), но как важнейший компонент устойчивости при постоянной модернизации. В условиях осваиваемого региона ни один из агентов не обладал достаточными для организации деятельности ресурсами, не был автаркичен. Социальную и властную завершенность он обретал только в ходе неформальных обменов, в союзе с иным «незавершенным» агентом. Официальная система институтов создавалась в принципиальном отвлечении от условий жизни в регионе. Без неформальной «привязки к местности» она обрекала его на деградацию. Такая привязка и осуществлялась в рамках социальной сети. Разветвленная социальная сеть становилась условием выживания дальневосточника, и потому каждый вновь прибывший немедленно включался в ту или иную из них. В сети почти всегда имелся «свой» представитель исполнительной власти и силовых ведомств, «свой» предприниматель, «свой» бандит, «свой» медик и т. д.

Конечно, в советские годы сетевые структуры существовали на всей территории России. Но их дальневосточной версии была присуща определенная специфика. Так, в частности, они охватывали собой гораздо больше акторов, чем обычно. Как правило, состав социальной сети бывает жестко ограничен: поскольку вхождение в сеть предполагает участие в рискованных обстоятельствах *всех* ее членов, при увеличении числа таковых риски начинают превышать выгоды от сетевого взаимодействия. Согласно эмпирическим исследованиям, проведенным в Санкт-Петербурге, Новосибирске, Волгограде и Твери в 1998 – 2000 гг., средний размер сети не превышает 9-12 участников. В Хабаровском же крае сети могли объединять до 30-35 человек. Более того,



каждый из них входил сразу в несколько сетевых структур, предоставляя свой сетевой ресурс в пользование всем участникам взаимодействия. Складывался ряд сверхсетей. В условиях крайней неравномерности заселения Дальнего Востока, подавляющая часть жителей которого сосредоточена в нескольких крупных городах, эти сети, пересекаясь, покрывали все региональное пространство. Двигаясь по сетям, было гораздо легче «решить проблему», компенсировать рискованные обстоятельства, нежели используя легальные каналы. Неофициальные и официальные каналы срастались, подвергаясь взаимной модификации, приспособляясь друг к другу. Приватное и публичное не разделялось, а перетекало одно в другое.

Собственно официально-легальные институты принимали откровенно имитационную, симулякрную форму, выступая как способ презентации сети. В силу этого смена официальных приоритетов (имен) не влекла за собой фатальных последствий. Не столь важно, добываем ли мы серебро, строим Транссиб или наращиваем оборонно-промышленный потенциал страны. Не принципиально, кто стоит во главе территории – генерал-губернатор, секретарь крайкома КПСС, глава администрации или кто-то еще. Главное, что сеть сохраняет свою функциональность, защищая и страхуя собственных членов. Во времени менялись лишь презентации, сама же сетевая сущность оставалась неприкосновенной.

Не имел принципиального значения и персональный состав участников сети. Сеть была лишена личностной окраски, деперсонифицирована. Важными оказывались лишь функции агента в рамках сетевой структуры. Его личные ценностные пристрастия и нормы поведения отодвигались на задний план, откладывались «на потом». Такая имперсональность делала «проточную» общность устойчивой к смене состава жителей региона. Столь же безразличной была она и к тому, что каждый из этих жителей являлся носителем иных культурных традиций. Ее не разрушали даже инновации, поскольку нельзя сломать то, что не имеет твердости, структуры. Сеть выступала гарантом выживания и стабильности.

«Проточная» общность, по определению, не нуждается во «внешнем враге», ибо не имеет никакого «внутри». Она существует постольку, поскольку постоянно пополняется. В годы гражданской войны в Хабаровске мирно соседствовали дума и совет рабочих депутатов, «советский» и «белогвардейский» союзы писателей. Различие форм презентации не нарушало целостности сети – ведь «большевик» и «белогвардеец» вполне могли входить в одну и ту же сеть. Редкие для ре-



гиона случаи массового насилия возникали только тогда, когда в «проточную» общность вторгались организованные чужеродные массы – японская армия, революционные матросы из Питера и т. д. Они не «протекали», а завоевывали и потому не включались в «проточную» общность, но уничтожали ее.

В советские времена здесь спокойно переживали очередные кампании по борьбе с космополитизмом, буржуазным уклонизмом и прочими «измами». Все волны политического насилия благополучно гасились «проточностью». Но в 1990-е гг. исчезла... сама «проточность». Осталась огромная территория – и люди, лишенные каких-либо оснований для общения друг с другом.

Исчезла, точнее, исчезает постоянная инновационная подпитка извне, исчезают, перестают быть значимыми переселенческие потоки. Но остается механизм борьбы с инновациями. То, что было основой выживания на протяжении столетий, начинает мстить за себя. Складывается принципиально неинновационная система, призванная глушить любые изменения. Разрушение «официально-легального» канала коммуникации приводит к атомизации общества. Актуализируются региональные и локальные различия, резко снижается степень доверия при осуществлении социальных взаимодействий⁴. Именно на этом фоне и разворачивается муниципальная реформа.

И без того утратившая единство территория распадается уже легально. Поселения замыкаются. Еще больше возрастает значение семейных и клановых сетей. Если на уровне района или округа доля родственников в органах местного самоуправления обычно не превышает 2–5 %, то на уровне поселений она может достигать 35 %. Конфликт между поселением и районом, районом и субъектом Федерации становится постоянным. Примечательно, что наиболее бесконфликтно процесс «муниципализации» протекает в депрессивных районах и поселениях⁵. 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 восста-

⁴ Согласно данным опроса, проведенного ДИСПИ в 2004 г. в Хабаровском крае (n=1 975), местной власти доверяют 9,7 % дальневосточников, соседям, партнерам – 10,4 %. Сходные данные получают при глубинном интервьюировании.

⁵ Так, в «умирающем» поселке Ильича Советско-гаванского района работой местной власти удовлетворены 67 % жителей, тогда как в Хабаровске – только 8 %.



новить властное (инновационное) воздействие на регион, эта тенденция проявляется особенно четко.

Ворота в глобальный мир или муниципальное образование: чем могут быть дальневосточные города?

Среди дальневосточных городов крупными, по общероссийским меркам, могут считаться только Хабаровск и Владивосток (более 600 тыс. жителей). Остальные не насчитывают и 300 тыс. В Хабаровске и Владивостоке сосредоточены важнейшие вузы и НИИ, административные и финансовые учреждения, офисы крупнейших хозяйствующих субъектов, основные учреждения 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 в крупные города из еще более «трудных» территорий. Именно на эти города сегодня обращено внимание федеральной 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 прядке и в «седьмой столице» – Хабаровске. Из года в год растет бюджетный дефицит, достигший в 2007 г. 375 млн. (10 % бюджета). По мнению владивостокского политолога Д. Саначева, причина в том, что город «обкрадывают» территории: «Кто-то не хочет отдавать полученные городом доходы, кто-то – имея край-банкрот – не имеет возможности заплатить по своим обязательствам иначе, чем за счет того же города...» [25]. 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. Говорить в этих условиях о том, что «город кормит край» или наоборот, все равно, что спорить, кто больше дает телу: живот или ноги? Однако сегодня этот целостный организм оказался в «муниципальной ловушке», которая предопределяет конфликт между городом и территорией, «недоразвитие» крупнейших городов региона. В чем же состоит «ловушка»?

Одна из ключевых идей, которая (по крайней мере – на словах) вдохновляла инициаторов реформы, состояла в «приближении власти к народу». В пределах небольшого поселения формы реализации этой идеи, предусмотренные ФЗ-131, 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. Разрывать его между различными районными управами неэффективно. Соответственно, неэффективно создавать районные представительные органы. В результате (опять же строго по букве закона) в Хабаровске с населением в 670 тыс. человек проблемы местного сообщества решают 24 народных избранника. Разумеется, это существенно «приблизило» власть к народу. Не случайно «публичные слушания» по проблемам жилищного строительства или городского бюджета, проводимые мэрией Хабаровска, собирают почти всех... должностных лиц мэрии и городской думы, ответственных за данное направление. 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 локал, исключенный из общего пространства власти. Если в модели Русской Власти Ю. Пивоварова [11] власть получает опору (и ответственность) из трансценденции, т. е. подконтрольна хотя бы неким ментальным структурам, то здесь складывается совершенно уникальная ситуация. Никаких трансцендентальных оснований у городской власти нет. Вследствие относительной самостоятельности экономики крупных городов, она не очень сильно зависит от поддержки прилегающих территорий («хоры») и от власти субъекта Федерации. По ФЗ-131 она обретает и политическую самостоятельность. Иначе говоря, она оказывается Абсолютной Властью.

Разрушаются, точнее, нарушаются условия взаимодействия города и территориального государства. Некогда, в период «длинного XVII в.», города Европы заключили «союз с дьяволом» – крупными территориальными державами. Именно в поддержке территориальных государств (Англии, Франции, Блистательной Порты и т. д.) кроются истоки процветания городов в годы экономических потрясений [26]. В ситуациях экономического спада и депопуляции города обращались к ресурсам прилегающей и отдаленной «хоры». Как показывает



Ф. Бродель, крупнейшие города жили «в долг» у государства [14]. Они получали возможность тратить не считая, ввозить продовольствие и трудовые ресурсы, строительные материалы и т. д., 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. Сергеева и А. Казанцева [27], это отнюдь не открытие современного мира, а изначальная функция городов при территориальных монархиях. Ведь именно генуэзцы и флорентийцы, а позже фламандцы определяли политику державы Габсбургов, граждане Парижа, Лиона, Марселя и Бордо были главным двигателем экономических и политических преобразований во Франции, и т. д.

Аналогичные процессы происходили и в России. Правда, здесь они отличались определенной спецификой. Российские города по большей части не заключали союз с территориальным 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. Таковы были Иркутск и Якутск, Николаевск (Мариинский пост) и Хабаровка. В городах базировались местная власть, военное командование, государственные заводы и мастерские. Из городов шло структурирование территорий: высылались исследовательские экспедиции, определялись направления дорожного строительства, места расположения крестьянских поселений и казачьих станиц, регулировались переселения в пределах региона. 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 города 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 осевших 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. 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 большой в стране. Он оградил регион от посягательств извне, отсекал чужое властное воздействие («железный занавес»). Во-вторых, удалось организовать постоянный приток «управляемых» трудовых ресурсов (комсомольские наборы, заключенные, строительные и железнодорожные войска). Властное воздействие, не встречая сопротивления, проводилось через систему городов, обеспечивая включение региона в общесоюзный рынок и общесоюзные властные отношения. 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 колады 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 гг., с распадом Советского Союза, ситуация радикально изменилась. Отток, 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. Показательно, что все масштабные проекты, реализованные



в Хабаровском крае в 90-е гг. (строительство моста через Амур, газопровода и др.), были запланированы в советские годы. Они – «отблеск» прежних воздействий, но не «внутренняя новация». Для нее 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 местные. 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 [6]. Отдающие распоряжения, транслирующие их на местах и призванные эти распоряжения исполнять фактически живут на разных планетах и 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 [28], развитой в отечественной политологии В. Сергеевым и его коллегами [27, 29], источниками инноваций являются «глобальные города». Они находятся между собой в постоянной коммуникации, в них расположены ведущие образовательные, культурные, финансовые и т. д. 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 [30]. 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 ФОМ, уровень «антимосковских» настроений в регионах России прямо пропорционален соотношению между средней зарплатой и стоимостью билета до столицы. Понятно, что в Хабаровском крае, где цена такого билета в четыре раза 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* (самый простой, но, похоже, сугубо гипотетический) – возрождение «проточности». 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 в свете высоких цен на нефть. Да и желающих может не набраться. Те, кто хотел уехать в Россию из бывших «братских республик», уже уехали.

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 «всемирно избранным» мэром во главе все более напоминает не «глобальный город» XXI в., 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 себя торговые и финансовые потоки (и отнюдь не экономическими методами). Связь между городом и территорией становится односторонней, все более уподобляясь связи Венеции с ее Терра Фермой (возможная замена: «с подвластной территорией») или Неаполя с Королевством обеих Сицилий. Из провод-



ника инноваций город превращается в центр потребления, «черную дыру», откуда не выходит ничего или почти ничего. При этом, как и положено в олигархической республике, городские блага не распределяются между «свободнорожденными гражданами», а пополняют состояния немногих.

Центр федерального округа сможет стать «глобальным городом» второго порядка только в том случае, если будет восстановлена его связь с окружением, территорией. Лишь консолидированные ресурсы всего региона позволят городу распахнуться в глобальное пространство, обзавестись соответствующей инфраструктурой. В то же время требуется и «обратное» движение от города к «хоре». Однако чтобы этого добиться, нужно изменить систему управления. В 90-е гг. самостоятельность и оппозиционность мэра главного города региона была институционально задана и оформлена главным образом для того, чтобы сдерживать всевластие губернаторов, смоделировать конфликт, в котором федеральная власть могла бы выступить третейским судьей. Сегодня такая ситуация – не более чем анахронизм. Живительная связь с «хорой» необходима городам, живущим в условиях демографического спада. Такая связь должна основываться на единстве территориального управления. Если мэр, сохранив предельно важные *хозяйственные* функции, перестает быть политической фигурой, то город из олигархической республики становится пространством соединения региона и станы, проводником инноваций. Получится ли восстановить союз города и территории, зависит от того, насколько последовательно будет проводиться «муниципализация» страны, как скоро здравый смысл возьмет верх над установкой.

Библиографические ссылки

1. *Российское городское пространство: попытка осмысления*. М., 2000.
2. *Pro et contra*. 2007. № 1 (35).
3. *Лебедева М., Сергеев С.* Мегалополис как актор мировой политики // *Космополис*. 2005. № 4 (10).
4. *Полис*. 2007. № 1.
5. *Смирнягин Л.* Трудное будущее российских городов // *Pro et contra*. 2007. № 1 (35).
6. *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации»*. М., 2004.
7. *Пузанов А., Рагозина Л.* Отчуждение местной власти // *Pro et contra*. 2007. № 1 (35).



8. *Макаркин А.* Мэры: борьба за независимость // Pro et contra. 2007. № 1 (35).
9. *Ринген С.* Демократия: куда теперь? // Логос. 2004. № 2.
10. *Лексин В., Швецов А.* Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика. М., 2000. Т. 5.
11. *Пивоваров Ю.* Русская политическая культура и Political Culture // Pro et contra. 2002. Т. 7. № 3.
12. *Мониторинг* хода муниципальной реформы (Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований). М., 2006.
13. *Левков С.* Хабаровский край: парадоксы муниципальной реформы // Полис. 2004. № 5.
14. *Бродель Ф.* Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II. М., 2002.
15. *Панина Е.* Возьмем лучшее из опыта земств // Российская Федерация. 1994. № 17.
16. *Гельман В.* Федеральная политика и местное самоуправление: идеологии, интересы, практики // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М., 1998.
17. *История* Дальнего Востока СССР: период феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). Владивосток, 1983.
18. *Крушанов А. И.* Октябрь на Дальнем Востоке России. Владивосток, 1968.
19. *Кабузан В. М.* Дальневосточный край в XVII – начале XX века (1640 – 1917). М., 1985.
20. *Гольц А.* Главное препятствие военной реформы – российский милитаризм // Pro et Contra. 2004. Т. 8. № 3.
21. *Козыренко Н. Е.* Динамика развития городов Дальнего Востока России. Хабаровск, 2000.
22. *Черный А. К.* Остаюсь дальневосточником. Воспоминания. Хабаровск, 1998.
23. *Ионин Л. Г.* Социология культуры. М., 1997.
24. *Бляхер Л. Е.* Потребность в национализме, или Национальное самосознание на Дальнем Востоке России // Полис. 2004. № 3.
25. *Саначев И.* Мэр Владивостока и губернатор Приморья будут воевать всегда. Режим доступа: <http://news.vl.ru/ggg/2007/03/02/vojna>.
26. *Валлерстайн И.* Конец привычного мира. М., 2003.
27. *Сергеев В., Казанцев А.* Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. 2007. № 1.
28. *Андерссон О., Андерссон Д.* Ворота в глобальную экономику. М., 2001.
29. *Сергеев В. М. и др.* Доверие и пространственное взаимодействие социальных сетей // Полис. 2007. № 1.
30. *Сергеев В. М. и др.* Москва и Санкт-Петербург как центры притяжения социальных сетей // Полис. 2007. № 1.