



УДК 338.2

© *В. А. Алешко, Н. А. Пегин, 2008*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ: ИСТОКИ ПРОТИВОРЕЧИЙ**

*Алешко В. А.* – канд. с. - х. наук глава Хабаровского (сельского) района Хабаровского края; *Пегин Н. А.* – соискатель кафедры «Социология, политология и социальная работа» (ТОГУ)

В статье рассматривается генезис и проявления противоречий между местным самоуправлением и территориальным государством в России. Выявляется глубинное основание этих противоречий, которое состоит в том, что на одной территории оказывается два носителя властных полномочий сходной природы. Способом разрешения отмеченного противоречия выступает разделение властной природы территориальной (государство) и социальной (местное самоуправление) организации.

The article deals with the genesis and displays of contradictions between local government and territorial state in Russia. Deep grounds of such contradictions are revealed. These grounds include the fact that two bearers of authorities of similar nature are located at the same territory. One of the ways to settle these contradictions is separation of authority nature of territorial (state) and social (local government) organization.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, государственная власть, территориальная организация.

О противоречивости развития местного самоуправления в России писалось уже немало. В основном все работы распадаются на два противостоящих друг другу корпуса текстов. В первой группе исследований постулируется необходимость введения института местного самоуправления, муниципальных организаций как главного источника формирования гражданского общества и сферы политической свободы [1]. Последнее же выступает в качестве обязательного атрибута полноценной экономической модернизации и эффективного развития. Без него, по мнению исследователей этого направления, немислима ни демократия, ни устойчивое развитие. В качестве основных аргументов

здесь выдвигаются два положения. Во-первых, указанием на невозможность полноценного и эффективного решения местных проблем из одного макросоциального центра при наличии огромной и различающейся по уровню развития территории. Во-вторых, ссылкой на впечатляющие успехи развития местного самоуправления в странах ЕС, США, Канады и некоторых других. Все эти соображения справедливы и теоретически убедительны, но не менее убедительными выступают аргументы противоположного направления. Более того, сам по себе факт интенсивного развития ЕС, отнюдь, не следует из факта наличия местного самоуправления. Введение местного самоуправления в нашей стране привело к возрастанию противоречий в рамках некогда целостного территориального механизма, сбоям и конфликтам в ежедневной практике управления, к усложнению в проведении модернизации. Особенно актуально это в условиях, когда именно государство выступает, если не единственным, то главным источником модернизации в обществе [2].

Если первая система аргументации отсылает к существующим теоретическим образцам, то вторая – к практике реализации 131 ФЗ. Однако сам факт наличия двух непротиворечивых, но противоречащих друг другу подходов заставляет предположить наличие некой глубинной причины, порождающей конфликт при введении местного самоуправления в России. Попытаться выявить и проанализировать эту глубинную причину предполагается в настоящей статье. Источником, который должен нам помочь в выявлении этой причины, станет анализ специфики образования государства, предпринятый С. И. Каспэ [3].

#### Территориальное государство и местные сообщества

Термин «государство» в социологических и политологических штудиях последнего столетия стал обозначать политическую организацию *par excellence*. В работах историков, политологов, социологов говорится о государствах Древнего Египта, государстве Ахеменидов и других. Однако даже предельный империализм термина не в состоянии скрыть качественного отличия современных государств и тех политических форм, которые существовали до эпохи модерна. Суть отличия состояла в том, что «древние», как и средневековые государства, в минимальной степени были территориальными образованиями. Правители древних империй от Лугальзагеси до Оттона и Фридриха Барбароссы властвовали над племенами (народами), но не над территорией. Территорией же здесь выступала вся населенная часть мира. Формула «царь царей, повелитель четырех сторон света» здесь крайне показательна. Политическая власть, сросшаяся с властью сакральной, воспринималась на уровне представлений как беспредельная, точнее, безграничная. Из единого центра – источника власти и любой упорядоченности власть распространялась на всю Вселенную. В лучшем слу-



чае признавалось наличие «варварской периферии, от которой необходимо отгородиться (китайский вариант) или которую необходимо «освоить и цивилизовать» (римский вариант). Такая особенность организации политического пространства приводила к тому, что его целостность никак не нарушалась локальными различиями в социальной организации подвластных народов. Народ (племя) на уровне сообщества сохранял свои институциональные формы, а элита народа (племени) вливалась в общеимперскую элиту [4].

Эта ситуация была характерна и для средневековой Европы. Христианская *Res publicum*, охватывающая весь мир, населенный людьми (христианами) и Христианская империя от Карла Великого до Карла V, вполне уживалась с существованием многочисленных субцентров. Короли и иные политические властители, города с их специфической системой подчинения воспринимались не столько как носители локального суверенитета, сколько как представители «земной власти» и «земного града», получившие временную власть от истинных суверенов – папы и императора. Они выступали как посюсторонние «представители» истинных владык, получивших санкцию «горнего мира». Соответственно их власть (территориально и символически ограниченная) воспринималась как неподлинная, власть «второго сорта». Но даже они были не столько владыками над территорией, сколько владыками над людьми. Система взаимных клятв (для политического класса и городских коммун), сакральных обязательств и общинных связей (для рыцаря и крестьян, для городских корпораций) связывала людей вне зависимости от их проживания. Так, в средневековом (не только европейском) городе могли жить и граждане этого города, и граждане иных городов, крестьяне и феодалы и представители множества различных корпораций. Часть из них могла быть интегрирована в виде городской коммуны. Более того, лица, входящие в коммуну могли и не проживать на территории данного города, но продолжать быть членами коммуны. Например, в Венеции существовали «немецкое подворье», где селились выходцы из рейнских городов. С другой стороны, во всех рейнских городах поколениями жили граждане республики св. Марка [5]. Еще более показательные примеры дает Польша, где в городах, для части населения, действовало «Магдебургское право», а другая часть продолжала жить по традиционным славянским установлениям. Такой личностный, а не территориальный способ организации общества позволял существовать разным сообществам на одной территории. Каждое из них обладало собственными «законами», т.е. способами организации общежития.

Ситуация начинает меняться в Европе к XIV – XV векам. Империя (и церковь) все более сосредотачивает свои силы на удержании ускользающего символического ресурса. Земные дела передаются част-

ным владыкам. Они-то и оказываются основными игроками на новом социальном поле. Точнее, команд оказывается две: династы (монархи) и города.

Города стали первыми игроками нового типа. Венеция, Генуя и Флоренция, а чуть позже фламандские, германские, французские и испанские города ввели в оборот принципиально новый вид деятельности – промышленное производство, торговлю и банковское дело. Именно в этих городах возрождается золотая монета, почти исчезнувшая из Европы в период Средневековья. Именно здесь появляются новые социальные группы, которым суждено стать провозвестниками будущего капитализма. Не случайно годовой доход Генуэзской республики в XIV в 2,5 раза превышал доход всей Французской монархии. Возникла парадоксальная ситуация. Европа остро нуждалась в товарах и услугах, предоставляемых городами. С другой стороны, сам способ их существования вне имперского пространства, был предосудителен. Не случайно папа даже направлял специальную буллу с осуждением Венеции. Способ нашелся не сразу, но все же нашелся. Деятельность городов и сакрально-имперский мир были «разведены» по разным пространствам: сакральному (для империи) и посястороннему (для городов). Посясторонний характер этой деятельности приводил к тому, что она существовала не столько вопреки ценностной санкции, сколько помимо нее. Занимаясь, по существу, предосудительной в глазах церкви деятельностью (ростовщичество, торговля и т.д.), они не попадали под церковную санкцию, поскольку находились в ином символическом пространстве. Новый же тип власти (власть денег) стал ориентиром для другой группы игроков – территориальных монархий.

Но чтобы сосредоточить ресурсы в одном (локальном) центре, монархии пришлось отказаться от претензии на Вселенскую власть, поскольку эти притязания в «земной» сфере не могли быть реализованы. По существу, территориальные монархии стали капитуляцией политического класса перед властью церкви и задачами империи. С другой стороны, они стали ее победителями. Монархи, используя сакральную санкцию империи, узурпируя ее, смогли подавить локальных владык (герцогов) и отбросить власть имперского центра. Вселенская Республика (Империя) Христиан превратилась в территориальные государства-нации с территориальным, а не персональным суверенитетом. Власть (символическое пространство) и территория (физическое пространство) начинают сливаться. Города, с их самоуправлением, оказываются на территории государства. Но эта власть (власть территориальных государств) принципиально отличается от имперской. Она требует однородности в понимании законов на всей территории, соответственно не может терпеть никакого иного источника власти. Эту мысль проводят У. Опилло и С. Розоу: «Принцип суверенности госу-



дарства соединил политическую власть с определенной территорией. Возникла возможность для воображения политического пространства совершенно новым способом как однородной, целостной территории. Король стал рассматривать своих подданных, все население подвластной ему территории как единый объект, очерченный проведенными в физическом пространстве границами, подлежащий упорядочиванию и администрированию.»[6, с. 37] Казалось бы, конфликт неизбежен, ведь на гомогенной и администрируемой территории оказывалось политическое образование совершенно иной природы. Но здесь, как и в Высокое Средневековье, сыграл свою роль фактор необыкновенной необходимости городов. Огромные территориальные образования XVI столетия (Испания, Франция, Турция, Англия) оказывались не в состоянии «переварить» созданные ими образования. Феодалная администрация здесь категорически не подходила по одной, но важнейшей причине. Феодалное управление предполагало политическую власть управляющего и связанные с ней экономические привилегии (феодалные платежи). Сама же власть феодала постепенно эмансипировалась от сюзерена, с которым он оказывался связан лично, но не административно. С другой стороны, в городских республиках сложился необычайно важный для новых политических образований слой – бюрократия. Люди, власть которых связана только с занимаемой должностью и не может быть ни полной, ни наследуемой так же подходили для государства, как «суверенные» феодалские владыки не подходили для него. Для включения городов с их развитой бюрократией в государственную систему они должны были измениться. Города отказывались от политических притязаний. Их внешняя политика находилась под жестким контролем государства. В обмен государство брало города под свое покровительство. Покровительство это заключалось в силовой поддержке торговых интересов городского сословия, постоянной подпитке городов трудовыми ресурсами из близлежащих деревень, ресурсной подпитке за счет протекционистских мер и т. д. Успех города Леона во Франции, Медины дель Кампо в Испании и множество других городов «заклучивших союз с дьяволом» (территориальным государством) здесь показателен. В обмен государство получило послушную и универсальную бюрократию и слой активных и деятельных людей (предпринимателей), готовых действовать на свой страх и риск, но лишенных политических амбиций, т.е. не опасных для государства. Но и государство изменялось под влиянием городов. Механизм такого влияния был прост – коррупция. Так, по словам Ф. Броделя, все правительство Испании в эпоху Филиппа II было подкуплено купцами Антверпена и Генуи [5]. Соответственно, испанское серебро из американских колоний попадало именно в их банки. Подкупая и беря на жалование высших должностных лиц, замещая их «низкородными» выход-

цами из городской элиты, города приспособляли государство к себе. В то же время для того, чтобы поставлять экономическую элиту и бюрократию для государства, города должны были сохранить часть своей прежней свободы и гарантий. В рамках феодальной монархии богатство есть атрибут «благородного» служения. Богатый представитель третьего сословия – такое же противоречие в терминах, как горячий снег. Его имущество, как и он сам, принадлежит господину. В этих условиях личная активность не имеет смысла. Формой реализации этих гарантий и выступало местное самоуправление. Гарантией же того, что оно не сможет вступить в радикальное противоречие с государством, был способ его организации как социального, а не территориального образования. Группа людей без «привязки» к территории не могла быть опасной для государства, даже если она наделена особыми правами. Муниципии, т.е. городские коммуны, лишённые политической свободы в обмен на экономическую поддержку и гарантии собственности, и составили основу местного самоуправления. Этот принцип позже, по мере роста военного могущества территориальных монархий, был распространён и на иные сообщества (в том числе сельские). Государство определяло вполне однородную «рамку» поведения, местные же сообщества внутри этой рамки организовывали коммуникацию. Таким образом, возникал особый дуализм, обеспечивающий территориальное единство и эффективность государства. Его существование на протяжении многих столетий, вплоть до наших дней, ещё раз подтверждает это обстоятельство. В основе же дуализма изначально различный (территориальный и персональный) способ организации власти.

Сегодня довольно много говорится и пишется о кризисе местного самоуправления в Европе [8]. Это обстоятельство служит одним из аргументов введения института местного самоуправления в России. Однако причины кризиса этого института состоят не столько в его неэффективности, сколько в изменении социокультурной ситуации в мире. Местное сообщество все в меньшей мере выступает референтной группой для его участников. Их интересы и круг коммуникации перестают соотноситься с какой-либо реально существующей группой (городской или сельской общиной). Интернет и повышенная мобильность населения преобразуют локальные сообщества в виртуальные, что снижает заинтересованность участия в местном самоуправлении. Конечно, такое «снижение» относительно. Оно существует до тех пор, пока бытовые проблемы местного сообщества решаются автоматически. Не менее важно и то, что нивелирующее влияние масс-культуры разрушает местную специфику, создает реально однородное социальное пространство, а правовое государство само выступает гарантом прав собственности и личных свобод. Потому-то для местного самоуправления и остается все меньше функций. Но это в Европе...



В России ситуация как раз обратная. Огромное, слабо заселенное и предельно гетерогенное пространство ни в коем случае не позволяют игнорировать местную специфику. Решение бытовых проблем (от вывоза мусора до теплоснабжения) выступает вечным кошмаром жителей российских городов вне зависимости от их размера. Казалось бы, все это делает введение местного самоуправления в России жесткой необходимостью, особенно в глазах самого населения, но этого не происходит. Как раз население все менее активно принимает участие в местных выборах, практически не участвует в работе местных органов самоуправления. Причину этого положения мы и попытаемся раскрыть ниже.

### **Территориальная власть и местное самоуправление в России: парцелляция суверенитета**

Введение местного самоуправления в России происходило в 90-е годы и преследовало достаточно различающиеся декларируемые и реальные цели. Декларировано было стремление «приблизить власть к народу», ускорить становление гражданского общества. Однако реальность введения данного института была иной, детерминированной особенностями макросоциальной организации нового российского государства. Эта организация была достаточно специфической. Если распад империи в Европе породил территориальные государства, то распад империи Советского Союза породил не столько государства, сколько «осколки империи». Территориальность здесь была выражена в минимальной степени. Ментальный образ «Большой России» (империи) продолжал предопределять политическое поведение центральной власти. Она в 90-е годы носила не столько территориальный (посюсторонний), сколько трансцендентальный (символический) характер. Сами по себе территории оказывались брошенными на произвол центральной властью, которая не экономила только на символических жестах. Видимо, поэтому столь значимо для России в 90-е годы было «признание» ее лидерства «бывшими союзными республиками». Ведь это и был символический ресурс, за который платили посюсторонними, а значит, не важными нефтью и газом. Территориальной властью оказывались губернии. Именно там сосредотачивались реальные экономические ресурсы и рычаги, там создавалась территориальная идеология (от кубанского «казачества» и «уральского характера» до «дальневосточников-дальроссов»). Последний элемент и был фатальным. Формирование региональной идентичности разрывало символическое пространство России. Угроза распада становилась реальной. Властный каркас государства начинал ощутимо трещать. Символическому центру понадобился посюсторонний союзник, способный остановить формирование губерний-государств. Такими союзниками и стали му-

ниципии. Власть на территории оказалась распределено и парцеллирована (расщеплена) между губернатором и главами «местного самоуправления», которое обладало сходной легитимизацией (всенародные выборы) и территориальным характером (территория района, города, поселения и т.д.). Декларация качественного различия между государственной (областной, краевой, республиканской) власти и местного самоуправления не поддерживалась ментально. По результатам опросов, проведенных при участии автора в 2001 – 2002 гг. в городах Хабаровск и Петропавловск-Камчатский, только 3% населения знали об отличии государственной власти и местного самоуправления и только 2 респондента (из 1043) смогли объяснить, в чем оно заключается. Это симптоматично. В реальной практике управления местная и государственная власть трудно различимы.

В результате на одной территории оказывались две территориальные власти, равные по своей природе. Конфликт между ними был институционально заложен в самой их природе. Особенно когда речь идет о центральном городе территории. Строго говоря, центральная власть, не имея инструментов для экономического удержания целостности страны, смогла спроецировать собственную беспомощность на региональный уровень, раздробив губернии на множество «маленький губерний». Последние в силу малого размера и конденсируемых ресурсов не могли претендовать на самостоятельность. Особенно остро конфликт проявлялся при столкновении губернатора и мэра губернской столицы. Причины достаточно очевидны. В губернском центре весь советский, да и предшествующий имперский период были сосредоточены основные элементы транспортной, социально-экономической и финансовой инфраструктуры. Здесь проживало основное население. Через губернский город население губернии получало выход во всероссийское пространство (экономическая интеграция и разделение труда). По сути, вся остальная территория была не более, чем аналог античной «хоры», прилегающей и подчиненной территории для города-полиса. Она поставляла ему ресурсы для обмена, сама будучи отделена от выстраивания собственных коммуникаций. В результате разделения основные ресурсы территории оказывались вне ведения губернатора. Но и город оказывался отрезанным от территории. Полис лишался привычной и необходимой для него связи с «хорой». Здесь и возникали противоречия. Попытка губернатора опереться на ресурсы города для развития губернии воспринимались как посягательства на права мэра. Стремление же мэра восстановить живительную связь с территорией – как вторжение в полномочия губернатора. В результате страдали обе стороны. Заключались «мирные соглашения», распределялись полномочия, но институционально заложен-



ный конфликт воспроизводился вновь и вновь. Его политическая необходимость на тот момент перевешивала его явную социально-экономическую нелепость. Этот конфликт стал отправной точкой, плацдармом для наступления центра на политическую самостоятельность губерний, восстановления России как территориального государства.

В новых социально-экономических условиях центр получает возможность установления посюстороннего (не символического, а экономического) контроля над территорией страны. Благоприятная конъюнктура цен на энергетическое и рудное сырье дает тот ресурс, распределение которого и становится основным источником власти. Губернская самостоятельность, во всяком случае в краткосрочной перспективе теряет смысл. Губернаторы становятся назначаемыми. Над ними возникает институт полпредов. Выстраивается властная вертикаль, позволяющая приступить к строительству территориального государства. Введение 131 ФЗ было попыткой приспособить местное самоуправление к новым условиям. В тексте закона достаточно четко прописаны полномочия различных типов власти и местного самоуправления. Однако вместо ожидаемой гармонии противоречия усугубились. Муниципии еще более раздробились, полностью лишившись экономической целесообразности. При этом каждое образование продолжало сохранять территориальный характер. Конфликт центр – регионы начала и середины 90-х годов был воспроизведен на уровне район – поселения.

Если в первом случае у него было хоть какое-то объяснение, то во втором он выглядит, как карикатура. Его причины в качественном, институциональном противоречии, неустранимом никакими инструкциями и договоренностями. В условиях усиления политико-правовой гомогенности страны возникают анклавные, исключенные из нее, при этом анклавные территориальные. Наступление на права органов местного самоуправления, сегодня все шире осуществляемые в стране, замена этих органов там, где это возможно, государственными, связана с необходимостью осуществлять управление и невозможностью делать это в условиях расщепления суверенитета.

В то же время наличие крайне различающихся по условиям жизни, обычаям и нормам сообществ настоятельно требуют его введения. Местное самоуправление в России продолжает оставаться необходимым элементом построения социального пространства. Для того чтобы оно было действительно эффективным элементом общей системы управления, способствовало, а не препятствовало социально-экономическому развитию, необходимо разделить две вещи: управление территорией и местное самоуправление. Про-



изойдет ли это, покажет время. Пока же институционально заложенный конфликт продолжается.

### **Библиографические ссылки**

1. *Федеральная политика и местное самоуправление: идеологии, интересы, практики* / В. Я. Гельман // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М., 1998.
2. *Хабаровский край: парадоксы муниципальной реформы* / С. А. Левков // Полис. 2003. № 5.
3. *Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма* / С. И. Каспэ. М., 2008.
4. *Переход от античности к феодализму* / П. Андерсон. М., 2007.
5. *Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II* / Ф. Бродель. М., 2003.
6. *The Nation-State and Global Order* / W. Opello, J. Rosow // Lynne Rienner Publishers, 1999.
7. *Мэры: борьба за независимость* / А. В. Макаркин // Pro & contra. № 1 (35).