

На правах рукописи



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Пегин Николай Анатольевич".

Пегин Николай Анатольевич

**ПРОЦЕСС СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРАХ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ
(СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

22.00.04 – социальная структура, социальные институты и процессы

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

14 мая 2009

Хабаровск – 2009

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тихоокеанский государственный университет».

Научный руководитель – доктор философских наук,
профессор Бляхер Леонид Ефимович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
Левков Сергей Андреевич
кандидат социологических наук,
доцент Скоромец Елена Климентиновна

Ведущая организация – институт комплексного анализа региональных
проблем ДВО РАН

Защита состоится 19 мая 2009 года в 16 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.294.04 при Тихоокеанском государственном университете по адресу: 680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136, ауд. 315л.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тихоокеанского государственного университета

Автореферат разослан «16» апреля 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



П. П. Лях

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процесс введения института местного самоуправления в России уже много лет является одним из наиболее изучаемых социальных феноменов нашей страны. Вместе с тем назвать эту тему достаточно исследованной трудно. Проблема заключается не только в отсутствии фундаментальных исследований. Такие исследования есть. Проблема в том, что практика введения института местного самоуправления оказалась принципиально отличной от теоретически прогнозируемого результата. Еще более неожиданными были социальные процессы, порожденные этой практикой. Более того, практически в каждом большом регионе Российской Федерации введение института местного самоуправления породило свои, отличные от других вопросы. Общими были только противоречия между губернатором территории и мэром крупнейшего (столичного) города. И чем более значимым для территории был потенциал города-центра, тем жестче оказывались противоречия. Они могли проявляться в достаточно цивилизованных формах и разрешаться путем переговоров (опыт Саратова и Саратовской области), могли протекать как прямое противоборство (опыт Приморья и Владивостока), но они были. Эти противоречия задавали рамку социальных процессов, протекающих в городе и на территории субъекта Федерации. Однако если для регионов с относительно комфортными условиями проживания такие противоречия не приводили к катастрофическим последствиям, то на Дальнем Востоке России конфликт был чреват распадом и деградацией всей социальной инфраструктуры региона.

Особенно сильно институциональный конфликт сказывался на крупнейших городах региона, которым по статусу надлежало выступать источниками и проводниками административных и социально-экономических инноваций. При относительно редком населении и удаленности от центра страны в трудных климатических условиях, именно крупные города призваны обеспечивать выход региона в глобальное социально-экономическое пространство, интеграцию местного сообщества в социальные общности более высокого порядка. Только через них должна достигаться управляемость территории всей страны. Они выступают своего рода промежуточными инстанциями при трансляции управленческого импульса из макросоциального центра.

Однако статус «муниципального образования» привел к тому, что де-юре муниципальные территории оказались равны и несоподчинены. Исчезает потенциал перетока инноваций из губернского центра на периферию и обратного перетока ресурсов из периферии в центр. Скорее наоборот, политика «выравнивания» приводит на практике к изъятию ресурсов из города-лидера и распределению их по территории.

Наиболее полно и типично эти противоречия проявились в одной из региональных столиц Дальнего Востока России – в Петропавловске-Камчатском, центре Камчатского края, наиболее удаленного субъекта Федерации. Здесь сосредоточено более половины жителей и более 70 % ресурсов края, транспортных возможностей и производственных мощностей. Именно поэтому последствия противостояния правительства края и администрации города выступают наиболее явно. Показать связь между социально-экономическим развитием города Петропавловска-Камчатского как центра Камчатского края и формой введения местного самоуправления, предложить проект преобразования институциональной системы местного самоуправления в условиях удаленного региона мы и попытаемся в данном исследовании. Этим определяется ее социальная актуальность.

Социологическая значимость диссертации определяется тем, что в ходе конфликта институциональных систем территориального государства и местного самоуправления актуализируются действительные механизмы и принципы макросоциальной организации, зачастую скрытые системой имитационных институтов, системой социальных имен. Для определения глубинной причины институционального конфликта мы стремимся выявить и описать социальные смыслы, выступающие основанием для структурирования социального пространства и социальной структуры.

Степень разработанности проблемы. Проблемы местного самоуправления уже более двух десятилетий вызывают живой интерес обществоведов. Наиболее значимыми для нашего исследования стали труды В. Ф. Абрамова, Г. В. Атаманчука, В. В. Бакушева, А. Г. Большакова, В. Я. Гельмана, В. В. Еремяна, А. В. Кынева, С. А. Левкова, С. И. Рыженкова, И. Д. Саначева, А. С. Сунгуррова, и некоторых других¹. Эти работы позволили не только проследить исторические этапы становления местного самоуправления в России, но и выявить его структурно-институциональные особенности,

¹ Абрамов В. Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура. М., 1996; Асеев Л. А. Муниципальные образования как субъекты системы политического управления: анализ регионального опыта: Дис. на соискание ученой степени д-ра социол. наук. М., 1999; Атаманчук Г. В. Сущность и истоки местного самоуправления // Муниципальный мир. 1999. №1; Саначев И.Д. Местное самоуправление в России. Владивосток, 2006; Бакушев В. В. Модели организации местного самоуправления // Актуальные проблемы реформы местного самоуправления в современной России. М., 1998; Государственное управление и самоуправление в России. Очерки истории. М., 1995; Емельянов Н. А. Муниципальные системы зарубежных стран. М.-Тула, 1998; Курьянов И. И. Проблемы местного самоуправления. М., 2000; Наймушина С. Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук. М., 1999; Пронина Л. П. Федеральный бюджет и местные финансы // Финансы. 2000. № 1; Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы: Сб. статей и обзоров ИНИОН. М., 1993; Сергеев А. А., Скрыников Б. М. Законы субъектов Российской Федерации в системе правовых основ местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 9; Шапсугов Д. Ю. Концепция местной власти // Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. Ростов на/Д., 1993; Ясюнас В. А. Местное самоуправление: комментарии, разъяснения. М., 1997; Саначев И. Д. Местное самоуправление в России, сайт: <http://www.koob.ru/sanachev/>.

специфику социальных отношений, задаваемых данной институциональной системой.

Не менее значимы для нашего анализа исследования, рассматривающие становление территориального государства Нового времени как особого способа организации макросоциального пространства. Здесь большое значение для нас имели работы, выявляющие в качестве специфической, отличной от всех иных черты государства его территориальность. В рамках государства впервые в истории человечества географическое (физическое) и социальное пространство жестко совмещаются. Вместо социальной организации людей возникает, и, в конце концов, становится преобладающей социальная организация территории. Люди же превращаются в особый социальный объект – народ, населяющий данную территорию. Эту позицию проводят в своих работах Б. Бади, М. ван Кревельд, С. И. Каспэ, С. Розу, К. Скиннер, Ч. Тилли, А. Ф. Филиппов, О. В. Хархордин О. Хинтце и ряд других отечественных и зарубежных авторов¹.

Однако нас интересовало не происхождение государственной формы как таковой, а взаимодействие ее с институциональными формами городов как образца (институциональной матрицы) самоуправляющейся системы. Здесь корпус используемых источников распадается на три блока. В первый входят работы, связанные с историческим становлением городского самоуправления. Это прежде всего труды П. Андерсона, М. Блока, Ф. Броделя, С. Каспэ и некоторых других авторов, относящихся к этой традиции². Не менее значимы для нас работы напрямую посвященные социологии города. Здесь необходимо указать исследования С. Ю. Барсуковой, Л. Е. Бляхера, В. В. Вагина, А. Е. Карпова, И. Д. Саначева, О. В. Трущенко и других³. Из этих работ мы почерпнули сам подход к анализу городского пространства, представления о функциях центра города, особенностях его пространственной организации, а также, что особенно важно, получили представления о специфике советских (российских) городов XX столетия.

И, наконец, последний блок, связанный с проблемой городов как самоуправляемых структур, представляют собой работы, написанные под влиянием концепции О. Андерсона («Ворота в глобальный мир»). Это Д. Андерсон, Е. С. Алексеенкова, А. А. Казанцев, А. С. Кузьмин, В. М. Сергеев и некоторые другие⁴.

¹ Badie B. Inventions et reinventions de l'Etat, P, 1987; Скиннер К. The State/ Понятие государства в четырех языках. СПб., 2002; Каспэ С. И. Центры и иерархии: пространственные метафоры и политическая форма Запада. М., 2008; Хархордин О. В. Что такое государство // Понятие государства в четырех языках. СПб., 2002.

² Бродель Ф. Средиземноморье и Средиземноморский мир в эпоху Филиппа II. М., 2003.

³ Российское городское пространство: попытка осмыслиения. М., 1998.

⁴ Андерссон О., Андерсон Д. Ворота в глобальную экономику. М., 2001.

Последним по порядку, но не по значимости выступает круг источников, связанных с изучением особенностей организации социального пространства и введения местного самоуправления в Дальневосточном регионе. Здесь следует назвать работы Н. М. Байкова, П. Я. Бакланова, А. Н. Демьяненко, С. А. Левкова, Д. И. Саначева и некоторых других, в которых содержался материал для сопоставления регионального опыта организации местного самоуправления и выявления парадоксальности этого опыта. Анализ этих исследований позволил сформулировать собственную исследовательскую позицию и цель исследования.

Цель исследования – описать влияние противоречий между институтами государственной власти и местного самоуправления на Дальнем Востоке России на социальные процессы в регионе, определить способ их разрешения на примере организации местного самоуправления в городе Петропавловске-Камчатском.

Объект исследования – институт местного самоуправления в региональных центрах Дальнего Востока России.

Предмет исследования – социальные процессы, связанные со становлением института местного самоуправления в региональных центрах Дальнего Востока России.

Цель исследования предопределяет круг задач, выступающих этапами ее достижения:

- описать условия возникновения института местного самоуправления в рамках территориальных государств Нового времени;
- раскрыть специфику становления местного самоуправления как социального института в Российской империи и Советском Союзе;
- определить декларируемые и реальные цели введения института местного самоуправления в современной России и его влияние на протекание социальных процессов;
- выявить институциональное противоречие, возникающее при введении местного самоуправления на Дальнем Востоке России и показать возможности его разрешения на примере города Петропавловска-Камчатского.

Эмпирическая база исследования. Основу эмпирической базы исследования составили данные государственной статистики. Это прежде всего ежемесячники Госкомстата России «Социально-экономическое положение России», «Российские статистические ежегодники», а также двухтомники «Регионы России», где приводится социально-экономическая статистика по всем субъектам РФ и их административным центрам (в последние годы – и по нескольким другим крупнейшим городам субъектов РФ). Много полезных данных субфедерального уровня содержат и такие ежегодники Госкомстата, как, например,

«Социальное положение и уровень жизни населения России» и «Основные показатели выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств по Российской Федерации» (печатаются в «Статистических бюллетенях» Госкомстата России).

Поскольку статистические данные редко «спускаются» на муниципальный уровень, эмпирическую базу пришлось дополнить с помощью полевых исследований, проведенных в 2005–2007 гг. при нашем участии.

Эти исследования включали в себя:

- проведение интервью со специалистами администрации города Петропавловска-Камчатского с целью получения оценок современной ситуации, тенденций ее развития, ключевых проблем по соответствующему направлению (12 экспертных интервью);
- проведением интервью с руководителями бизнес-структур (хозяйствующих субъектов) с целью получения оценок современного хозяйственного положения и основных проблем развития бизнеса (20 экспертных интервью);
- анкетный опрос населения Камчатского края, посвященный выявлению социального самочувствия населения ($n = 730$, генеральная совокупность – население Камчатского края старше 18 лет, тип выборки – территориальная, время проведения – март 2007 г.);
- получение в подразделениях городской администрации аналитических материалов, характеризующих ретроспективу ситуации в городе и перспективы ее развития.

Методологической основой исследования выступает положение Ч. Тилли о возможности пространственной (географической) и непространственной форм макросоциальной организации, дополняющих друг друга в различные исторические периоды, и положение С. И. Каспэ о самоуправлении как непространственной (личностной) форме социальной организации. Значительную методологическую функцию исполняет в нашем исследовании положение Г. Зиммеля об отличии физического (географического) и социального пространства.

В ходе исследования были получены следующие результаты, обладающие элементами новизны:

- выявлены и описаны причины институционального противоречия между территориальными органами государственной власти и местным самоуправлением, его влияние на социальные процессы в региональных центрах, определены пути преодоления этого противоречия;
- впервые описана функция региональных центров Дальнего Востока служить проводниками интеграции местного сообщества в более крупные социальные общности.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Местное самоуправление возникает в Европе как внeterриториальное дополнение социальной организации территориального государства Нового времени, обеспечивающее одновременно гомогенность социально-правового пространства и свободу личной инициативы граждан, защиту их местных интересов.

2. В Российской империи введение земств как элемента местного самоуправления было противоречивым, различалось в отдельных губерниях по объему полномочий и реально осуществляемым функциям. В силу этого земства не стали устойчивой формой организации социального пространства и были вытеснены в период советской власти.

3. Советский период разрушил институт местного самоуправления, вытеснив его на периферию социальной жизни. Реальное самоуправление и самоорганизация социальных общностей осуществлялись в рамках партийных, а не советских структур. Это привело к быстрой деградации Советов после отмены господства КПСС в период проведения демократических реформ.

4. В постсоветский период введение института местного самоуправления, по существу, проводилось в форме отрыва низового уровня государственного управления от общей институциональной системы и придания ему самостоятельного статуса. Результатом такого варианта организации местного самоуправления было возникновение на одной территории двух однородных по природе типов социальной организации, не находящихся в отношениях соподчинения, что вело к дестабилизации социально-экономической структуры территории.

5. Это положение и порождает институциональный конфликт, проявляющийся особенно ярко в противостоянии губернатора территории и мэра «столичного города». Но если в условиях относительно комфортной социальной ситуации такое противостояние может быть трактовано как «неизбежная плата за демократию», то в условиях отдаленного Дальневосточного региона оно серьезно тормозит осуществление столичным городом своих социальных функций и способно поставить территорию на грань катастрофы.

6. В работе проанализированы институциональные ограничения, которые местное самоуправление накладывает на социально-экономическое развитие типичной «губернской столицы» региона – города Петропавловска-Камчатского, предложен путь преодоления этих ограничений.

Теоретическая значимость исследования состоит в расширении наших представлений о формах и институтах макросоциальной организации, особенностях социального пространства региональных центров Дальнего Востока России, их функции по отношению к социальному пространству региона и страны.

Практическая значимость диссертации состоит в разработке принципов развития местного самоуправления в региональных центрах Дальнего Востока России, в выработке бесконфликтных механизмов взаимодействия с государственной властью. Ряд положений диссертации реализуется в работе мэрии Петропавловска-Камчатского.

Апробация. Результаты диссертационного исследования были доложены на 1 Всероссийской и 2 региональных конференциях. Основные положения изложены в 7 работах, 3 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Диссертация обсуждена на кафедре социологии, политологии и социальной работы Тихоокеанского государственного университета.

Структура работы. Структура работы определяется логикой постановки и разворачивания проблемы. Диссертация состоит из введения, трех глав (девяти параграфов), заключения, библиографического списка использованной литературы и статистических таблиц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, анализируется степень ее разработанности в специальной литературе и смежных научных дисциплинах, выдвигается основная гипотеза, формулируется объект, предмет, цель и задачи исследования. Здесь же определяются теоретико-методологические основы исследования, эмпирическая база, раскрывается новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «**Местное самоуправление и государственная власть: особенности функционирования институциональных систем**» состоит из трех параграфов – «Территориальное государство как форма макросоциальной организации: особенности соотношения физического и социального пространства», «Местное самоуправление как продукт ассимиляции государством локальных социальных форм» и «Местное самоуправление как элемент макросоциальной системы». В ней обосновывается особенность нашей трактовки местного самоуправления как особой институциональной системы общества, сопоставляемой с государственной институциональной системой и одновременно противопоставляемой ей. Истоки ее выводятся из социальной революции, приведшей к появлению территориальных государств. В период с XVI по XIX вв. возникает принципиально новый тип макросоциальной организации – территориальное государство, монополизировавшее ресурсные потоки на определенной территории, утвердившее монополию на определение социальных норм на данной тер-

ритории. Его предшественницей в качестве формы макросоциальной организации (структурирования социального пространства) выступала империя. Имперская форма организации социального пространства не включает в себя в качестве необходимого элемента соотнесение социального и физического (географического) пространства. Напротив, «локальность» территориальных государств, как показано в работе, первоначально воспринималась как признак их «ущербности» в сравнении с беспредельной империей.

В главе выделяются следующие признаки государства:

- государство выступает как социальный институт, легитимизирующий все остальные социальные институты;
- собственная легитимизация государства осуществляется только признанием его со стороны онтологически равных субъектов (других государств);
- власть государства распространяется на определенной географически конкретной территории, которая и выступает объектом управляющего воздействия;
- как территория, так и ее население выступают как единый и гомогенный объект (страна, народ);
- государство отсекает и пресекает все внешние попытки к осуществлению насилия, регулирует проникновение на территорию иностранных социальных влияний.

Возникновение государства первоначально как технической структуры, а затем и символической сущности стало адекватным «ответом» европейских стран на социально-экономические и природные катаклизмы эпохи Возрождения и ресурсный голод. В ограниченном и институционально структурированном пространстве государство получает возможность сосредоточить основные ресурсные потоки общества (материальные, силовые, символические). Однако, для того чтобы такая концентрация ресурсов в одном центре всех видов ресурсов была возможна, возникает необходимость в социальных агентах нескольких видов: создающих добавочный продукт, осуществляющих изъятие без фатальных последствий для общества, осуществляющих поддержание порядка. Такие агенты в эпоху становления территориальных государств были в городских коммунах. Именно здесь сложилась не только промышленно-торговая структура, но и бюрократия с наемными войсками. Государство, заимствовав эти социальные феномены городской жизни, сохраняет для создания мотивации к деятельности необходимый минимум свобод. Их институционализация и легла в основу «дополнительной институциональной системы» организации социального пространства – местного самоуправления.

Параллельно с территориальным государством формируется эффективный институт регулирования социального взаимодействия, который позволил обес-

печить с одной стороны, гомогенность правового пространства государства и эффективность управления, с другой – минимум личной свободы гражданина, необходимый для проявления инициативы. Противоречие между двумя различными типами социальной организации снималось их различной природой. Государство – территориальное образование и способ организации, а местное управление – личностное. Оно объединяло не ту или иную территорию, а социальную группу, обладающую определенной системой социальных связей. Самоорганизация этих локальных социальных групп и порождает современные формы местного самоуправления. Территориальная же власть оставалась в руках государства. То, как этот институт вводился в России исторически и каковы особенности его введения в наши дни, описано во второй главе.

Вторая глава «**Российская специфика становления местного самоуправления: правовая рамка и социальный смысл**» состоит из трех параграфов – «Исторические пути становления местного самоуправления в России», «Государственная власть и местное самоуправление в современной России» и «Местное самоуправление на Дальнем Востоке: общее и особенное». Здесь анализируется специфика становления институтов местного самоуправления в России. В качестве основной особенности становления этой институциональной системы выделяется несовпадение реального и декларируемого смысла института, несовпадение «жизни» и «закона».

Становление институтов местного самоуправления в России – процесс сложный и противоречивый. Реальные формы самоуправления (сход, вече и т. д.) были в ходе развития вытеснены имитационными формами – земствами. Основная линия развития этой формы проходила путем вытеснения тех функций земства, которые дублировали государственные институты. Реальную роль земства приобретали лишь в условиях нескольких стабильных губерний и активности местного дворянства. Но даже здесь земства не имели территориального принципа управления. Они объединяли определенную группу населения, но не территорию. На территории продолжали осуществлять свои полномочия государственные службы.

В советские годы в основу конструирования местного самоуправления был положен территориальный принцип (район, город, область и т. д.), что неизбежно породило скрытый конфликт между партийно-хозяйственными и советскими органами и, соответственно, деградацию последних. Однако, несмотря на их явную недееспособность, именно они выступили «матрицей» для построения местного самоуправления в современной России.

Местное самоуправление в России стало территориальным институтом. Более того, структурно нижний уровень государственного управления просто был выведен из-под контроля государственной власти. Таким образом, на одной

территории оказались две институциональные системы управления, не находящиеся в отношении соподчинения. Это задает институциональный конфликт, делает его неизбежным вне зависимости от субъективных желаний его участников. Особенно остро двувластие оказывается в крупных городах Дальневосточного региона, которые традиционно являются проводниками инноваций в отношениях «центр – периферия». Здесь статус муниципального образования приводит к институциональному конфликту не только с государственной (территориальной) властью, лишающейся основного ресурса управления территорией, но и с другими муниципальными образованиями, по отношению к которым оно теряет возможность служить проводником инноваций. Кроме того, как показано в работе, сами города, утратив живительную связь с территорией, уменьшают свой ресурс развития. Они нуждаются в демографических ресурсах территорий, финансировании особых – столичных – социальных функций по организации социальной коммуникации в рамках макрорегиона и страны. В условиях, когда именно крупные городские центры выступают основным инструментом модернизации, подобное ограничение может иметь самые тяжелые последствия для всего региона.

Существуют ли возможности для преодоления конфликта, эффективного развития и городов, и местного самоуправления? На этот вопрос мы попробуем ответить на примере анализа одной из «региональных столиц» Дальнего Востока – города Петропавловска-Камчатского. Этому посвящена последняя – третья – глава диссертационного исследования.

Третья глава «**Социальные процессы и местное самоуправление на Дальнем Востоке (на примере города Петропавловска-Камчатского)**» также состоит из трех параграфов – «Петропавловск-Камчатский и его место в социальной структуре Камчатского края и Дальнего Востока», «Социальная характеристика населения города Петропавловска-Камчатского (обобщение эмпирического исследования)» и «Институциональная структура самоуправления и государственной власти как основа целостного развития городского социума». Предметом анализа в данной главе становится ситуация в конкретном муниципальном образовании – столице Камчатского края – городе Петропавловске-Камчатском. Здесь сосредоточено подавляющее число жителей и ресурсов края, транспортных возможностей и производственных мощностей. Именно поэтому последствия противостояния правительства края и администрации города выступают наиболее явно. Показать связь между проблемами развития города Петропавловска-Камчатского как центра Камчатского края и формой введения местного самоуправления, предложить проект преобразования институциональной системы местного самоуправления в условиях удаленного региона и ее взаимодействия с государственной властью мы и попытаемся в этой части ра-

боты.

Как было показано в предшествующих главах, города лишенные живительной связи с «воротами в глобальный мир» и окружающей территорией, начинают стагнировать. Вместо сосредоточения инновационных и трудовых ресурсов в крупнейших городах, способных обеспечить эффективный обмен, инновации, происходит размывание ресурсов, изъятых у крупных городов, по территории.

Этот конфликт во многом определил и замедленные темпы развития Петропавловска-Камчатского, обладающего и без того сложным наследием прошлых градостроительных ошибок. Рассмотрев социальные процессы, протекающие в городе, можно сделать следующие выводы-рекомендации.

1. Демографическая и социально-экономическая ситуация в Петропавловске-Камчатском сложная, но не катастрофическая. Она свойственна большинству городов северо-востока России. Кроме того, в последние годы ситуация в Петропавловске-Камчатском, во-первых, относительно стабилизировалась и, во-вторых, по каждому направлению жизнедеятельности города наметились положительные сдвиги. Поэтому важнейшими задачами администрации Петропавловск-Камчатского городского округа являются: окончательное преодоление кризисных явлений в функционировании всех сфер городской жизнедеятельности; расширение зоны устойчивой стабилизации социально-экономических отношений как базы для последующего развития города; закрепление и развитие обозначившихся позитивных изменений и обеспечение их необратимости.

2. Современные трудности Петропавловска-Камчатского есть результат ранее накопленных проблем:

- формирования Петропавловска-Камчатского как «закрытого» города;
- осуществления на его территории типового безликого и хаотичного жилищного строительства и формирования типовой для средней России инженерной инфраструктуры, не учитывающей специфики местных условий;
- разрушения градообразующего экономического потенциала в период кризиса и реформ;
- наличия в городе аномально высокой доли земельных участков и других объектов федеральной собственности;
- отсутствия стратегического плана и средств для коренной реорганизации городской среды.

Поэтому еще одной приоритетной задачей администрации Петропавловск-Камчатского городского округа становится планово и последовательно организуемое снятие указанных накопленных проблем и содействие переходу города в новое качество. Цель такого перехода заключается в том, чтобы основываясь

на использовании потенциальных преимуществ города (в том числе выгод его природно-географического положения, благоприятной демографической структуры и высокой самозанятости населения), добиться повышения привлекательности и конкурентоспособности Петропавловска-Камчатского на фоне других дальневосточных городов, обеспечить стабилизацию населения города и развитие в нем современных мест приложения труда.

3. Накопленный объем жилищных и инфраструктурных проблем Петропавловска-Камчатского таков, что для одновременного решения их в короткие сроки (до 10 лет) были бы необходимы финансовые и иные ресурсы, сопоставимые с ресурсами для строительства современного города на 100-120 тыс. человек постоянных жителей. В условиях отсутствия источников массированного вовлечения ресурсов городская администрация будет вынуждена реализовывать программу развития города, последовательно концентрируя имеющиеся ресурсы на локальных (но объединенных единой концепцией) проектах, способных решать одну проблему за другой на основе конкретных бизнес-планов.

4. Характер выявленных проблем демографического и социально-экономического развития Петропавловска-Камчатского не позволяет рассчитывать на их кардинальное решение на прежней организационно-технической базе. Экономия на эксплуатационных ресурсах после реконструкции жилого фонда и инженерной инфраструктуры будет возможной только при использовании новых технологий и материалов, апробированных в климатических условиях, близких к условиям, существующим в Петропавловске-Камчатском. Речь идет не о дорогостоящих высоких технологиях, а об относительно простых, испытанных и надежных средствах восстановления и строительства дорог, ремонта кровель и фасадов домов и т. п.

5. При разработке программы следует учитывать, что ее реализация будет проходить в период проведения общероссийской административной реформы и дальнейшего перераспределения полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, в результате чего не прогнозируется увеличение административного, финансового и имущественного ресурсов городской администрации. В связи с этим одной из стратегических задач становится налаживание устойчивого, доверительного и взаимовыгодного партнерства администрации города, жителей и бизнес-структур по решению задач нормального функционирования и развития города; особая роль в этом принадлежит формированию дееспособных структур самоорганизации населения как альтернативы социальным мотивациям «временного проживания».

6. Для решения многих проблем, охарактеризованных в аналитической части работы, необходимо принятие правовых нормативных актов, позволяющих реализовывать стратегические меры в легитимном формате. Среди этих

актов особое место должно принадлежать актам Городской думы, регламентирующим процесс реализации программы развития города, правовым актам городской администрации по каждому компоненту программы, а также соглашениям между городской и областной администрациями по вопросам совместного проведения отдельных работ по реализации программы развития и перераспределения соответствующих полномочий и ресурсов.

7. Ряд проанализированных крайне острых для города проблем (обеспечение нормального функционирования рыбной отрасли, содействие развитию туристической деятельности, использование федеральной собственности, находящейся в Петропавловске-Камчатском, урегулирование вопросов сотрудничества с оборонным комплексом и др.) может быть решен только на федеральном уровне по инициативе администрации города и области с участием представителей региона в Совете Федерации и в Государственной думе.

Вместе с тем проблемы города Петропавловска-Камчатского имеют и более общее измерение, которое требует и более общего решения. Это измерение и составило основу наших предложений.

1. Матрицей, по которой могут выстроиться отношения «регион – город» должна стать модель государственно-частного партнерства (ГЧП). В таком случае система подчинения или соперничества заменяется на сотрудничество. Ключевыми принципами ГЧП, которые можно использовать для решения нашей задачи, выступают:

- совместное финансирование проектов;
- прозрачная система отбора проектов;
- глубокая предварительная проработка проектов.

В этом случае краевые органы социально-экономического управления:

- разрабатывают правила формирования заявок на финансирование;
- формулируют критерии отбора проектов;
- определяют лимит финансирования со своей стороны (помимо прямой конкуренции возможно распределение лимитов и по муниципалитетам аналогично региональным проектам Инвестфонда Российской Федерации);

- устанавливают минимальную долю софинансирования со стороны муниципалитета;

- формируют конкурсную комиссию с привлечением независимых экспертов (например, из регионального университета, бизнес-сообщества, института РАН и т.д.);
- объявляют и проводят конкурсный отбор;
- заключают инвестиционные соглашения с муниципалитетом и, возможно, с частными соинвесторами;

- контролируют освоение выделяемых финансовых ресурсов.

Тем самым низовой уровень управления, не лишаясь необходимой само-

стоятельности, гарантированной Конституцией РФ, естественным образом становится подконтрольным, встраивается в однородный механизм управления страной.

В свою очередь муниципалитет:

- разрабатывает проекты (возможно, с участием частных инвесторов);
- защищает свои проекты на заседаниях конкурсной комиссии;
- исправляет недостатки при условном одобрении;
- организует выполнение проекта;
- готовит и передает региону отчетность по проекту.

Преимущества подобного подхода состоят в следующем:

- уменьшаются возможности субъективного распределения регионом субсидий и т. п., выделяемых муниципалитетам;
- муниципальные власти будут более ориентированы на проработку проектов, а не на примитивное лоббирование и конфликты;
- снижаются возможности муниципальных властей по популистскому обвинению краевого руководства во всех своих проблемах, так как появляется аргументированное возражение – готовьте проекты и выигрывайте конкурсы;
- более эффективно и прозрачно распределяются бюджетные средства.

2. Необходимо законодательно закрепить особый статус региональной столицы, позволяющий ей выступать локомотивом социально-экономического развития и социальной организации территории. В законе можно будет прямо прописать подход к расчету объема средств из регионального бюджета на выполнение столичных функций. К элементам такого статуса должны относиться:

- Социально-экономическая обоснованность границ города. Многие ключевые объекты городской (столичной) инфраструктуры, воспринимаемые всеми (до 90 % респондентов при анкетном опросе) как часть региональной столицы, реально находятся за ее пределами, в иных муниципальных образованиях. В нашем случае это аэропорт, электростанция, водозабор и т. д. Городские власти не имеют никакого контроля за их функционированием. Однако в соответствии с существующим распределением полномочий обеспечение города и городского хозяйства водой, теплом и светом – это их функция. Для преодоления этого противоречия необходимо включение транспортных, энергетических узлов и тому подобных объектов, прежде всего территории аэропортов, в черту городов. С другой стороны, следует исключить из территории столичных городов «навязанные» им, но не связанные с городом поселения. Наиболее эффективным представляется нам создание городской агломерации, основанной на общности социальных

характеристик жителей и восприятия социального пространства. В работе предлагаются следующие варианты агломерации:

	Площадь, кв. км (оценка)	Численность населения, тыс. чел.	Плотность населения, чел./кв. км	Доля городского населения, %
Петропавловско-Елизовская (Петропавловская) городская агломерация	80	250	3 125	90
Авачинская (Петропавловско-Елизовско-Вилючинская) городская агломерация	150	280	1 867	93

- Совершенствование практики энергоснабжения городов. На Дальнем Востоке в результате реформы РАО ЕЭС не возможно сформировать региональный рынок энергомощностей в силу сохранения монополии производителя. Поэтому необходимо создавать рыночную ситуацию нерыночными методами. Наиболее реальный вариант – полное регулирование данного вопроса федеральными актами, включая вопрос дотаций на снижение тарифов. Иначе возникают слишком большие возможности для произвола, тормозящего социально-экономическое развитие города.

- Внедрение концессионных и квазиконцессионных механизмов, когда городская (столичная) структура (например, водоканал) сможет взять в управление ключевые объекты городской инфраструктуры, находящиеся на территории других муниципальных образований, без ущерба для их налоговой базы. За счет подобных механизмов может быть выстроены отношения столичного города с иными муниципальными образованиями субъекта Федерации. Тем самым столичный город получит территориально-хозяйственную и социальную завершенность. Вместе с тем возникнут каналы трансляции новых видов деятельности, новых производств на иные, не-столичные территории.

- Возможность столичному городу участвовать в федеральных целевых программах (ФЦП) и иных мероприятиях Инвестиционного фонда Российской Федерации наряду с субъектами Федерации. Многие из ФЦП реально ориентированы на развитие именно столичных городов, их социальной жизни, экономической активности их населения. Однако сами города к участию в программах пока не допускаются. Необходимо законодательно ликвидировать этот

барьер, который не только может привлечь в город (а значит, и в край) дополнительные ресурсы, но и позволит активизировать инициативу населения столичного города, которое в условиях ДФО составляет основу инновационного развития территорий.

• Создание региональных и общероссийских ассоциаций региональных столиц. Муниципалитеты не могут и не должны действовать «в одиночку». Как показано в работе, в начале XXI века федеральный центр видел в мэрах крупнейших городов своих союзников и выступал на их стороне при конфликте с региональными властями. Сегодня ситуация меняется. Введение иного типа формирования губернаторского корпуса привело к тому, что центр, контролирующий его, все чаще становится на сторону губернаторов. Губернатору же, в краткосрочной перспективе, важнее «накормить» периферию, чем развить столичные характеристики центрального города. В результате городские ресурсы начинают размываться. Чтобы в этих условиях центр услышал региональные столицы, необходима их консолидация. Тем более, что, несмотря на наличие специфических моментов, проблемы у них, как показало сопоставление, достаточно сходны. Необходимо формирование особой, инновационной среды городов, которая станет каркасом новой экономики России.

Возможно ли реализовать такой путь развития местного самоуправления в рамках всей страны и насколько это возможно сказать трудно. Однако в условиях северных, удаленных территорий именно он способен обеспечить единство и оперативность управления. Понятно, что это не решение проблемы, а только путь, но путь, на котором такое решение осуществимо.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, намечаются перспективы дальнейших изысканий, предлагаются рекомендации по разрешению институционального конфликта, сказывающегося на социально-экономическом развитии города и региона. Здесь подводятся основные итоги анализа. Для эффективной реализации программы развития города, согласования интересов различных структур, представленных на городской территории, необходимо введение следующей институциональной новации: «развести» полномочия территориально-хозяйственного управления, передав их административному округу – низовому звену государственной власти, и организации самоуправления местного сообщества.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Пегин Н. А. Местное самоуправление и государственная власть в России: истоки противоречий / Н. А. Пегин, В. А. Алешко // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2008. – № 3 (10). – С. 105–114.

2. Пегин Н. А. Особенности развития местного самоуправления в губернских городах Дальнего Востока России / Н. А. Пегин // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия. Гуманитарные науки. – 2008. – Т. 150. Кн. 4. – С. 243–251.

3. Пегин Н. А. Местное самоуправление в губернских городах Дальнего Востока России / Н. А. Пегин // Высшее образование сегодня. – 2008. – № 11. – С. 56 –60.

4. Пегин Н. А. Системная оценка состояния г. Петропавловск-Камчатский как единого профильного транспортного узла / Н. А. Пегин, П. А. Пегин, В. В. Скворцов // Проблемы транспорта Дальнего Востока: материалы седьмой международной научно-практической конференции. 3–5 октября 2007 г. – Владивосток : ДВО Рос. акад. транспорта, 2007. – С. 85–87.

5. Пегин Н. А. Стратегия инновационного развития г. Петропавловск-Камчатский / Н. А. Пегин, П. А. Пегин // Проблемы инновационного и экономического роста Дальнего Востока России : материалы международной научно-практической конференции : в 2 ч. / под ред. А. Е. Зубарева, И. Т. Пинегиной. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2007. – Ч. 2. – С. 101–104.

6. Пегин Н. А. Перспективное развитие транспортных городских узлов (на примере г. Петропавловск-Камчатский) / Н. А. Пегин, П. А. Пегин, В. В. Скворцов // Дальний Восток. Автомобильные дороги и безопасность движения: межвузовский сборник научных трудов. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2007. – № 7. – С. 10–13.

7. Пегин Н. А. Взаимодействие местного самоуправления и государственной власти в России / Н. А. Пегин // Социальные практики и социальное прогнозирование: сборник научных трудов / под ред. И. Ф. Ярулина. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2009. – С. 134–141.

Пегин Николай Анатольевич

Процесс становления местного самоуправления в региональных центрах
Дальнего Востока России (социологический анализ)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано в печать 14.04.09. Формат 60x84 1/16.
Бумага писчая. Гарнитура «Таймс». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 1,16. Тираж 100 экз. Заказ 112.

Отдел оперативной полиграфии издательства
Тихоокеанского государственного университета.
680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136.