



4849620

На правах рукописи

МУРТАЗИН МАРСЕЛЬ МИНЗАГИТОВИЧ

**РАЗВИТИЕ МОНОГОРОДОВ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

9 ИЮН 2011

Москва 2011

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель:	Столяров Михаил Венедиктович доктор политических наук, профессор
Официальные оппоненты:	Мириханов Назиф Музагиданович доктор политических наук
	Еремин Евгений Владимирович кандидат политических наук
Ведущая организация:	ГОУ ВПО «Башкирский государственный университет»

Защита состоится 16.06.2011 года в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета Д-502.006.14 РАГС при Президенте РФ по адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус, ауд. 3330.

5

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки РАГС (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан 16 мая 2011 года

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Л.Ф. Болтенкова



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном этапе развитие различных стран, территорий - регионов, областей, городов все больше зависит от развития многоуровневой системы управления, государственно - частного партнерства, международных контактов и внешнеэкономической деятельности, экономического развития градообразующих предприятий. Россия стремится закрепиться на международном рынке, и предприятия российской провинции стремятся активно развивать промышленность в условиях государственной поддержки, реализовывать внешнеэкономическую деятельность. В данных условиях происходит изменение характера политических, социальных, трудовых и экономических процессов, возможностей устойчивого развития территории. Одним из основных стратегических ориентиров России, прописанных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, является переход к инновационному типу развития. Это предполагает гармонизацию политических и социальных процессов, повышение эффективности регионов, стабильной экономической деятельности, в том числе внешнеэкономической, и ее позитивного влияния на социум.

В России около четверти населения проживает в моногородах – городах, в значительной степени зависящих от функционирования градообразующих предприятий. В связи с самой спецификой населенных пунктов данного типа, влияние государственного, муниципального управления, а также экономическое благополучие градообразующих предприятий на их развитие особенно сильно. В городах с полиструктурной экономикой социальные проблемы, вызванные неэффективным включением некоторых предприятий в экономику, сглаживаются успешностью других компаний. В моногородах такое невозможно, и порожденные глобализацией социально-экономические проблемы, носят особенно острый характер.

В своем отчете Государственной Думе о результатах деятельности Правительства в 2011 г. В.В.Путин сообщил: «...Правительство планирует к 2015 году организовать в моногородах не менее 200 тысяч новых рабочих мест, серьезно обновить инфраструктуру и благоустроить эти населенные пункты. Смысл нашей политики на рынке труда в том, чтобы создавать современные, эффективные, высокооплачиваемые рабочие

места, стимулировать внедрение новых технологий и за счет этого уходить от опасных и вредных производств»¹.

В этой связи изучение вопроса модернизации, механизмов обеспечения социальной стабильности в стране является чрезвычайно актуальным. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Д.А.Медведев сказал: «Модернизация – это, конечно, не самоцель. Это лишь инструмент, с помощью которого мы сможем решить давно назревшие проблемы в экономике и в социальной сфере. Модернизация создаёт умную экономику, но модернизация требует и умной политики, обеспечивающей условия для всестороннего обновления жизни общества. Нам необходимы новые стандарты в деятельности органов госуправления и оказании публичных услуг, высокое качество работы судебной и правоохранительной системы, современные формы участия граждан в развитии своего города и села, их большее влияние на деятельность муниципальных органов»².

В соответствии с Посланием Д.А.Медведева, модернизация моногородов, развитие градообразующих предприятий, социально-экономическая стабильность региона является чрезвычайно важным инструментом достижения поставленной цели, так как на их примере можно сделать более широкие выводы о влиянии новых тенденций развития мировой экономики на комплексное политическое и социально-экономическое развитие территорий. Это позволит своевременно выявить существующие проблемы в данной сфере, что будет способствовать их решению.

Степень научной разработанности темы исследования.

Проблемы развития моногородов России неоднократно поднимались научным сообществом. Наиболее масштабные исследования за последние несколько лет были выполнены научно-благотворительным фондом (НБФ) «Экспертный институт» и Московским научно-методическим центром (НМЦ) «Города России». Исследование Экспертного института под руководством И.В. Липсица, проведенное в рамках проекта, финансируемого правительством Японии под управлением Мирового банка, охватывало полный массив российских монопрофильных городов и поселков городского типа (ПГТ) численностью свыше пяти тысяч человек. Был проведен комплексный анализ городских бюджетов,

¹«Российская газета», 21 апреля 2011 года.

²Послание Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию РФ 30 ноября 2010г. <http://www.kremlin.ru/news/9637>

производственно-финансовых характеристик градообразующих предприятий и экономической эффективности функционирования моногородов.

Исследование НМЦ «Города России» было выполнено в 1995-2001 гг. по заказу Министерства труда и занятости РФ и связано с изучением проблем рынка труда монопрофильных поселений. В данном случае рассматривались не только города и поселки городского типа (ПГТ), но и села. Оба исследования связаны с изучением масштабов и путей преодоления кризисного состояния монопрофильных поселений в связи с переходом России к рыночной системе хозяйствования. В настоящий момент переходный этап пройден, последствия кризиса девяностых годов 20 века в основном преодолены, и экономика моногородов встраивается в общемировые тенденции, поэтому необходимо исследование современной ситуации.

Наиболее разработанными на настоящий момент являются проблемы рынка труда моногородов – их исследовали Е.А. Кранзеева, Е.Н. Колесов, Г.Ю. Кузнецова, О.Г. Огий, Е.Г. Раймова, В.В. Сокольская; вопросы управления, в том числе антикризисного, – А.В. Котельников, Н.И. Крысин, И.В. Лосева, В.А. Мешков, Д.И. Ряховский, Р.Р. Хайдаров; а также социально-экономического развития – Н.В. Зубаревич, Т.Н. Неровня, Н.Т. Обоймова, А.Ф. Пасынков, Е.В. Пустынникова, М.В. Столяров, Л.Ф. Болтенкова, А.Ф. Дашдамиров. Существуют также исследования, касающиеся взаимодействия моногорода и градообразующего предприятия, социальной ответственности предприятий – их исследовали А.И. Колесников, О.И. Лагно, Т.А. Неклюдова; вопросы экономического развития моногородов в переходной экономике, модернизации градообразующих предприятий – Е.А. Колесник, А.М. Столяров; вопросы образования – Н.В. Мандрикова, Н.В. Микрюкова. Также изучены некоторые другие проблемы развития моногородов и государственного устройства России, такие как ценностные ориентации населения, национальный вопрос – Н.И. Никифорова, Р.Г. Абдулатипов, К.В. Калинина, Г.В. Атаманчук., социальная адаптация молодежи – А.М. Минзакирова, организационная культура и социальный потенциал градообразующего предприятия – Э.Ш. Гарифулина, В.И. Яковлев и некоторые другие.

Проблемы экономического развития российских предприятий изучаются, прежде всего, экономистами. Наиболее комплексно данный вопрос рассмотрен такими учеными, как А.В. Березной, И.Н. Иванов, А.В. Кузнецов, В.В. Покровская, Ю.М. Ростовский, Л.Е. Стровский, Ю.В.

Шишков. Социально-экономические последствия внешнеэкономической деятельности предприятий, как правило, рассматриваются учеными в рамках анализа процесса глобализации экономики – Т.А. Бревдо, Г.Ю. Волков, О.А. Миронова, И.Г. Владимирова, В.Л. Иноземцев, В.С. Паньков, В.В. Радаев, Н. Рудра, И.П. Фаминский, К.В. Юдаева, Е.Г. Ясин, В.А. Михайлов.; либо глобализации в целом – З. Бауман, У. Бек, В.И. Добренков, М.С. Халиков. Некоторые ученые исследовали социально-трудовые последствия при приобретении российского предприятия иностранным собственником – М.С. Тысячнюк, Л.М. Чеглакова. Ряд зарубежных ученых разработали концепции глобализации и мировой системы, в которых внешнеэкономической деятельности предприятий отводится значительная роль – И. Валлерстайн, Э. Гидденс, М. Кастельс, Л. Склер.

Анализ исследований взаимодействия органов власти и градообразующих предприятий показывает недостаточность разработанности особенно актуальных в XXI веке проблем модернизации моногородов России. Влияние взаимодействия органов власти и градообразующих предприятий, а также глобализации, как правило, рассматривается в рамках анализа мировых тенденций либо на примере отдельных стран. На городском уровне данная проблема, как правило, не рассматривается. Таким образом, существует необходимость изучения взаимодействия органов публичной власти и градообразующих предприятий и его влияние на развитие моногородов России на современном этапе.

Гипотеза исследования. Автор исходит из предположения о возрастающем влиянии политической дальновидности руководителя субъекта Федерации на социальную стабильность региона, о значении территориального расположения, наличия природных ресурсов, а также политико-правовых аспектов в деле благополучного развития монопрофильных поселений.

Объектом исследования являются политические, правовые и социально-экономические факторы, процессы, влияющие на развитие моногородов в Республике Татарстан.

Предметом исследования является деятельность властных и частно – предпринимательских структур Республики Татарстан по развитию моногородов в условиях модернизации.

Цель исследования – определить содержание путей и формы совершенствования взаимодействия государственной и муниципальной

власти, а также градообразующих предприятий для обеспечения устойчивого развития моногородов России на современном этапе.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить роль Европейской хартии местного самоуправления в развитии российской системы многоуровневой власти;
- определить понятие «моногород» и факторы его экономического развития как особого типа населенных пунктов;
- рассмотреть особенности территориального развития и муниципального управления в современных моногородах;
- выявить пути оптимизации реформы местного самоуправления (МСУ) и исследовать модель развития системы местного самоуправления в Республике Татарстан;
- рассмотреть существующую систему горизонтальных и вертикальных связей государственной и муниципальной власти, а также уровень их взаимодействия с частным бизнесом.
- рассмотреть особенности внешнеэкономической деятельности республиканских органов государственной и муниципальной власти и градообразующих предприятий в современных условиях.
- выявить проблемы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и градообразующих предприятий;
- предложить пути совершенствования деятельности органов власти и градообразующих предприятий по обеспечению модернизации моногородов.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Исследование опирается на положения, обобщения, идеи, содержащиеся в трудах ученых, в которых в широком спектре анализируются проблемы развития моногородов и институты муниципального и государственного управления.

Методологической основой исследования являются совокупность общенаучных методов, таких как: институциональный, системный, функциональный, исторический, сравнительный, нормативный, статистический; концепции и положения отечественных и зарубежных ученых о современных процессах глобализации экономики, взаимодействия органов публичной власти и предприятий, положения о социально-экономическом развитии моногородов и градообразующих предприятий, сформулированные российскими политологами, экономистами и социологами на основе прикладных исследований.

Эмпирическая база включает: Европейскую хартию местного самоуправления, Конституцию Российской Федерации, зарубежные и отечественные федеральные законодательные акты, уставы (конституции) и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства, послания Президента РФ Федеральному Собранию, и другие документы публично-правового характера, нормативно-правовые акты, касающиеся моногородов.

Также проанализирована экономическая деятельность, социально-трудовые параметры и их взаимосвязь на примере градообразующего предприятия ОАО «Татнефть» и г.Альметьевска Республики Татарстан. На основе отчетности градообразующих предприятий, региональных газет и Интернет-изданий проанализирована ситуация в моногородах республики Татарстан, градообразующие предприятия которых активно реализуют различные виды социально-экономической деятельности.

Достоверность исследования обеспечивается исходными методологическими позициями, применением апробированного инструментария, использованием нормативной правовой базы, библиографических источников и экспертных оценок.

Научная новизна исследования состоит в следующем.

Автор одним из первых в компаративном измерении анализирует проблему развития моногорода в Республике Татарстан на современном этапе. В соответствии с особенностями системы МСУ в Татарстане, где активно развивается поселенческая модель местного самоуправления, на примере г.Альметьевск Республики Татарстан, уточнены понятие «моногород» и факторы, влияющие на их развитие. Автор приходит к выводу, что моногород представляет собой относительно обособленную общность компактно проживающих людей, являющуюся частью макросистемы, представляющую собой особый тип организации гражданского общества, который характеризуется системным единством города и градообразующих предприятий, а также характерным развитием экономики, связанным с выполнением определенной общественно значимой функции в макросистеме. Моногород - это особая ответственность государственной и муниципальной власти за градообразующее предприятие и социально-экономическое положение граждан.

Автором внесены предложения по совершенствованию системы местного самоуправления в Республике Татарстан в отношении моногородов и отдельных территорий с учетом хода муниципальной реформы в Республике. В частности, автор пришел к выводу, что

дальнейший ход данной реформы требует совершенствования институциональных факторов, влияющих на развитие секторов экономики и социальной сферы, модели программирования, обеспечивающей неукоснительное соблюдение межпрограммных функциональных связей. Именно поэтому существует тесная связь между экономическим ростом и качеством институтов, как системы правил и норм, интегрированных на уровне целеполагания. Только интеграционные процессы, создание территориальных кластеров, реализация межмуниципальных проектов могут обеспечить необходимое динамичное развитие моногородов.

В диссертации определены особенности влияния внутренних и внешних факторов на муниципальное управление в современных моногородах и сформулированы рекомендации по их совершенствованию.

Диссертант классифицировал модели взаимодействия в области внешнеэкономической деятельности органов государственной власти и градообразующих предприятий, осуществляемые в соответствии с Федеральным Законом «О внешнеэкономической деятельности субъектов РФ» как составляющей процесса глобализации экономики.

В работе доказано, что наиболее активно развиваются моногорода там, где имеется богатая ресурсная база, ведется активное внедрение поощрений в системе образования и научной деятельности, а также более активно используются условия, предоставляемые федеральными и региональными законами для осуществления внешнеторговой и инвестиционной деятельности в рамках федерального и регионального законодательства.

Автором выявлены факторы, определяющие социальную ответственность властей (всех уровней) и градообразующих предприятий за сохранение демографической стабильности.

Положения, выносимые на защиту.

1. Особенности внешних факторов влияющих на муниципальное управление, имеют институциональный характер и играют значительную роль в развитии моногородов. Автор относит к внешним такие факторы как: федеральное и региональное законодательство, совет глав муниципальных районов и городских округов Татарстана, внешнеэкономическая деятельность региональной власти, особая форма финансирования, налоговые льготы, программа развития моногородов. Диссертантом сформулированы рекомендации по их совершенствованию.

2. Значительную роль в развитии моногородов играют внутренние особенности муниципального образования. Такие факторы как: совет муниципальных образований, географическое расположение (наличие

природных ресурсов, территориальное расположение), социальный уровень (характеристики населения, рынка труда, уровень и качество жизни), управленческий баланс (качество менеджмента градообразующих предприятий), экономические факторы (объем и структура инвестиций, характеристики градообразующего комплекса, в том числе внешнеэкономическая деятельность) требуют особого внимания. Интеграционные процессы, реализация межмуниципальных проектов, создание территориальных кластеров могут обеспечить необходимое динамичное развитие моногородов.

3. Отношения партнерства органов власти и градообразующих предприятий являются отражением глобализации экономики на уровне предприятий и представляют собой увеличение частоты, масштабов и форм предпринимательской деятельности, связанной с участием в международных экономических отношениях, в которых предприятия выступают в качестве субъектов деятельности.

4. К факторам, влияющим на социальную стабильность в современных моногородах, относятся: обеспечение населения детскими садами, школами, общежитиями, рабочими местами, отток населения, проблемы рынка труда, улучшение экономической ситуации.

5. Необходимо, чтобы власть и бизнес выработали своеобразный кодекс правил, регулирующий неформальные соглашения. Основными из них могли бы быть следующие: а) необходимость исполнения достигнутых неформальных договоренностей обоими участниками соглашений; б) требование встречной, открытой или скрытой лояльности со стороны власти по отношению к тем представителям бизнеса, которые идут на взаимодействие с властью на поле социальной политики, предоставление им в первую очередь соответствующих преференций; в) возможность использования вложений бизнеса в социальную политику в качестве инструмента урегулирования возникающих конфликтов между властью и бизнесом; г) требование иерархического соответствия при взаимодействии власти и бизнеса на поле социальной ответственности и др.

6. Стремление улучшить состояние национальной экономики является универсальной целью почти всех государств, в том числе федеративных, и достижение ее поддерживается на всех уровнях власти. Когда же субъекты Федерации претендуют на самостоятельные позиции и выступления в вопросах собственно внешней политики, вероятность конфликта увеличивается. В связи с этим немаловажное значение имеет то, какие цели преследует субъект Федерации, выходя на международную арену, в первую очередь. Если целью является раскрытие экономического

потенциала региона, экономический рост, то это не вызывает беспокойства федерального центра. В подавляющем большинстве случаев именно это и имеет место.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Выдвинутые теоретические положения и сделанные на их основе выводы, могут быть использованы в процессе подготовки и совершенствования нормативных правовых актов в рассматриваемом вопросе развития моногородов. Материалы, выводы и предложения представляют собой определенное приращение знаний в области теории развития местного самоуправления монопрофильных поселений.

Практическое значение исследования заключается в выработке рекомендаций по вопросам устойчивого социально-экономического развития моногородов России и опоры на поселенческую модель местного самоуправления на примере становления системы местного самоуправления в Татарстане. Работа может применяться в практической деятельности органов публичной власти; служить материалом для дальнейших научных исследований политико - правовых проблем развития современных моногородов; могут быть полезны в научной работе, при преподавании и написании учебных пособий по учебному курсу по специальности 23.00.02 - политические институты, процессы и технологии.

Апробация работы.

Диссертация обсуждена, одобрена и рекомендована к защите на заседании кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Основные результаты исследования нашли отражение в выступлении автора на Всероссийской конференции по федерализму, выработке рекомендаций депутатам муниципального образования Альметьевского района Республики Татарстан по вопросу социально-экономического развития г.Альметьевск. Основные положения исследования нашли отражение в публикациях автора общим объемом 1,9 п.л.

Структура диссертации.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цели и задачи исследования, его теоретическая и методологическая основа, положения выносимые на защиту, их научная новизна, отмечается теоретическая и практическая значимость работы, характеризуется ее структура, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе «Муниципальная реформа в Татарстане в контексте развития местного самоуправления в Российской Федерации» анализируется сущность местного самоуправления в условиях российской системы многоуровневой власти, рассматривается принцип институционализации местного самоуправления, а также Европейская хартия местного самоуправления как основа эффективной муниципальной политики в России.

В первом параграфе «Европейская хартия местного самоуправления как основа муниципальной политики в России» осуществляется анализ реформы местного самоуправления, проводимой в Российской Федерации, выявляются ее положительные и отрицательные черты с учетом реализации принципов Европейской хартии местного самоуправления в практике российского муниципального строительства.

В параграфе подробно исследуется Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и подчеркиваются основные концептуальные достижения реформы местного самоуправления после 2003 г., к которым автор относит:

- формирование двухуровневой модели местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;
- четкое разграничение вопросов ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти, в том числе внятное определение круга вопросов местного значения, которые должны решаться на местном уровне, и правил передачи на этот уровень государственных полномочий;
- более полное включение населения в принятие решений на местном уровне.

В переходный период было проведено разграничение федеральных, региональных и местных полномочий с одновременной передачей

большей части функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный уровни. Определена финансовая и материальная база местного самоуправления, что приближает российскую систему многоуровневой власти к европейским стандартам.

Тем не менее, некоторые существенные вопросы местного самоуправления до сих пор не решены. В первую очередь, речь идет о несбалансированности местных бюджетов, которая основывается на порочности схемы распределения налогов в стране, когда часть отчислений, которая могла бы передаваться на муниципальный уровень напрямую, доходит до него через государственную казну.

Особое внимание автор уделяет рассмотрению основных положений Европейской хартии местного самоуправления. Сегодня Хартия все чаще рассматривается в качестве одного из важнейших инструментов для развития местной демократии, как в европейских странах, так и в Российской Федерации. Ведущими специалистами Конгресса местных и региональных властей Совета Европы отмечается вклад Хартии в развитие института местного самоуправления в России.

Несмотря на очевидные достижения реформы местного самоуправления в России и приведение ее муниципальной системы в соответствие с нормами Европейской хартии, существует ряд определенных проблем. Это попытки федерального центра встроить местное самоуправление во властную вертикаль, законодательно оформив назначаемость мэров, что противоречит нормам Европейской хартии местного самоуправления и отдаляет российскую муниципальную систему от современных западных стандартов.

Эта ситуация является в достаточной степени опасной. Более высокая эффективность и рационализация муниципального управления достигаются за счет снижения участия граждан в нем, тем самым утрачивается сама сущность самоуправления.

Во втором параграфе «Институт местного самоуправления в условиях российской системы многоуровневой власти (методологический аспект)» рассмотрена эволюция взглядов сущности и понятия «самоуправление» в отечественной и западной политической науке, проанализированы различные трактовки понятия «местное самоуправление», основные стадии его становления, описаны функции и основные признаки рассматриваемого института, отличающие его от центральной власти.

Одновременно автором рассматривается структура органов местного самоуправления, особое внимание при этом уделяется представительным

органам как наиболее значимым в системе муниципальной власти, поскольку именно через выборные органы население в большинстве случаев реализует свое право на осуществление местного самоуправления.

Автором обозначена система критериев, отражающих сущность местного самоуправления как общественно-властного института, с одной стороны, и подчеркивающих его связь с государственным началом, с другой: участие граждан в управлении, то есть готовность лично действовать в соответствии с интересами местного сообщества; сбалансированность государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления регулируется законом; и др.

Далее выделяются основные признаки, которые характеризуют местное самоуправление и отличают его от центральной управленческой власти:.

- местное самоуправление, обеспечивая самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в управлении местными делами, является одной из структур гражданского общества;
- местное самоуправление представляет собой отнюдь не государственническое (в узком смысле этого слова), а общественное явление, продуцируемое социальной средой. По своим сущностным признакам - генетическим, субстанциальным, динамическим - оно качественно отличается от государства;.
- следует учитывать разграничение сфер компетенции властей центральных, региональных и местного самоуправления, т.е. ограниченность круга дел, вверяемых местному самоуправлению;
- местное самоуправление, выступающее в качестве системы организации жизнедеятельности населения на соответствующей территории, представляет собой совокупность выборных и иных органов и институтов власти, включая разнообразные формы прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания (сходы), муниципальные выборы и др.;
- местное самоуправление организуется и функционирует как структура, учитывающая исторические, национальные, этнические, культурные и иные особенности соответствующего населения.

С 1 января 2009г. официально закончен переходный период муниципальной реформы. Тем не менее, на данный момент потребность в дальнейшем развитии низовых форм самоорганизации и самоуправления

не только не ослабла, но и, на взгляд автора, возросла. Причиной этому стал мировой финансовый кризис, вызвавший ухудшение экономической конъюнктуры внутри страны. В условиях, когда многие инструменты развития экономики «сверху», в том числе государственная помощь, банковский кредит, крупные частные проекты и др., были частично или полностью исчерпаны, экономическое положение отдельных территорий оказалось в прямой зависимости от качества работы местных органов власти.

Приведенные доводы позволяют осознать всю сложность местного самоуправления как автономного и общественно-властного института, без которого невозможно представить современное демократическое государство.

В третьем параграфе *«Муниципальная власть в Республике Татарстан: проблемы становления и развития»* анализируются особенности становления местного самоуправления в Республике Татарстан. Отправной точкой в построении системы местного самоуправления в Республике стала конституционная реформа 1994 года, которая закрепила статус местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Татарстана. Принятый тогда же Закон РТ «О местном самоуправлении», стал едва ли не первым опытом подобного законодательства среди субъектов Российской Федерации. Закон установил правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления в Республике, создал условия для его развития.

Особенностью становления системы местного самоуправления в Татарстане в рамках первого этапа реформирования явилась опора на поселенческую модель местного самоуправления. Ее главным достоинством являлось максимальное приближение публичной власти к населению. Причем за основу было взято исторически сложившееся территориальное деление сельских, поселковых и городских Советов народных депутатов. Многолетние традиции подсказывали нецелесообразность перекраивания карты Республики, нарушения устоявшихся связей и отношений между людьми.

В результате, к концу 1990-х годов в Татарстане была сформирована дееспособная и активно функционирующая система местного самоуправления, включающая в себя более 950 низовых муниципалитетов сельского и поселкового типа.

Как свидетельствует практика, подобное решение было вполне оправданным. Республика благополучно миновала противостояние муниципальных и региональных властей, имевших место в ряде регионов

страны. Главными приоритетами проводимой политики были и остаются интересы населения, бесперебойное функционирование всех систем жизнеобеспечения.

Дальнейшее развитие местного самоуправления в Республике, необходимость выработки единой государственной политики в данной сфере, выдвинули задачу создания общественного координирующего органа, обеспечивающего взаимодействие и конструктивный диалог между государственными, общественными и муниципальными властными структурами. Был образован Республиканский Совет по местному самоуправлению. Его деятельность более шести лет была направлена на решение вопросов по совершенствованию законодательной базы и укреплению финансовых основ местного самоуправления. Значимую роль Совет сыграл в деле организационно-правового, кадрового и ресурсного обеспечения органов местного самоуправления. При участии Совета развивалось сотрудничество с муниципалитетами регионов России, Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Одним из важнейших итогов работы Совета стало объединение усилий всех ветвей власти Республики, академической и вузовской науки, общественных организаций по сопровождению начального этапа муниципальной реформы в Республике Татарстан.

На сегодняшний день из 45 муниципальных образований городского и районного уровня в Республике Татарстан экономически самодостаточными являются лишь 23. Неурегулированность на федеральном уровне налоговых и межбюджетных отношений весомым бременем ложится на республиканский бюджет. В этой связи в Татарстане разработана региональная стратегия под названием «Развитие и размещение производственных сил Республики Татарстан на основе кластерного подхода до 2015 года и на период до 2030 года». Экономическое зонирование – вполне реальный инструмент для оптимизации территориального размещения производительных сил. Цена вопроса – ежегодная потеря 3% российского ВВП, а также огромная межрегиональная и межмуниципальная (даже внутри одного региона) дифференциация по качеству жизни населения.

В Татарстане процесс стратегирования развивается в силу политической особенности региона. Здесь смогли возвыситься над частными интересами. К головному разработчику – «Совету по изучению производительных сил» (руководитель академик РАН А.Гранберг) – подключили республиканские ведомства, муниципальные образования и крупный бизнес.

Новую нарезку Татарстана на экономические зоны определили с учетом наименьшего размаха асимметрии в обобщенном индикаторе ресурсного потенциала. В расчет принимались уровень валового регионального продукта (ВРП) и подушевых инвестиций в основной капитал, стоимость основных фондов, средняя зарплата, социальная нагрузка на одного работающего, обеспеченность дорогами и жильем, а также уровень безработицы.

Четыре района (Столичный, Камский, Нефтяной и Восточный) отнесены к «прорывным», а три с четко выраженной аграрной направленностью (Северный, Южный и Западный) – к «обеспечивающим». На территории последних будут размещаться предприятия пищевого и стройиндустрии – именно за счет их деятельности здешние муниципалитеты приблизятся к муниципальным образованиям, лидирующим по качеству жизни.

Тем не менее, автор выделяет некоторые факторы, препятствующие муниципальным образованиям активно включаться в реализацию приоритетных национальных проектов. Данные факторы имеют институциональный характер, решение которых напрямую не зависит от усилий муниципалитетов. В то же время их устранение создаст благоприятную среду для участия муниципальных образований в реализации этих государственных инициатив.

На основе проведенных исследований автор делает вывод, что муниципальные органы власти Республики Татарстан сейчас находятся на стадии окончательного становления в роли полноценных участников реализации программы модернизации региона.

Вторая глава «Развитие моногородов в Республике Татарстан на современном этапе» посвящена анализу особенностей реформы местного самоуправления в современных моногородах Татарстана, выявлению особенностей развития международного сотрудничества моногородов, а также исследованию влияния градообразующего предприятия на социально-экономический климат региона.

В первом параграфе «Особенности реформы местного самоуправления в современных моногородах Республики Татарстан. Оптимизация взаимодействия между региональными и местными властями: государственно-частное партнерство» автором анализируется суть российского местного самоуправления, порождающая множество вопросов, прежде всего о правомерности изоляции местного самоуправления от государственной власти и о смысле равнополномочности его одностатусных единиц на территории России.

Автор делает вывод, что на сегодняшний день нет однозначного понимания, каким образом местное самоуправление будет решать социально-экономические проблемы моногородов в рамках общепринятых представлений о сути российского местного самоуправления. Реализация программы развития моногородов невозможна без объединения усилий федерального центра, региональных властей, местного самоуправления и градообразующего предприятия в рамках государственно-частного партнерства в интересах граждан.

Спецификой территорий присутствия корпораций в Российской Федерации является наличие монопрофильных (моноотраслевых) городов и районов, т.е. городов и районов, имеющих одно направление специализации и, как следствие, одно или несколько градообразующих предприятий в данной сфере.

Автор выделяет несколько типов моногородов по структурным особенностям:

- Монопрофильные города-спутники крупных городов.
- Монопрофильные города с несколькими градообразующими предприятиями.
- Монопрофильные города с одним градообразующим предприятием.

Каждый тип монопрофильных городов обладает присущими им особенностями социально-экономической среды и, следовательно, особыми потребностями в части поддержки социального сектора.

География моногородов характеризуется привязкой к типам экономического развития территорий: агломерационному, сырьевому, промышленному.

В агломерационном поясе сосредоточены предприятия химической промышленности и металлургии, в сырьевом поясе развития, занимающем северные и восточные территории Российской Федерации, расположена большая часть моногородов, специализация которых связана с первичной обработкой сырья, а также промышленный пояс развития, включающий в первую очередь регионы Урала.

В результате анализа автор делает вывод, что наиболее острые социально-экономические проблемы моногородов выявляются в городах Урала и юга Сибири. Наиболее благополучными в социальном отношении являются города Центра Европейской территории России.

Сегодня градообразующие предприятия монопрофильных поселений уже являются полноценными участниками социальной политики регионов и городов. Они являются крупнейшими налогоплательщиками в местный и

региональный бюджет, обеспечивают занятость значительной доли населения моногородов. Предприятия проводят активную внутреннюю социальную политику в отношении своих сотрудников и играют значительную роль в социальном развитии городов своего присутствия.

Поскольку проблема недостаточности трудовых ресурсов актуальна практически для всех предприятий и отраслей, компании, по мнению автора, выстраивают конкурентоспособную политику в отношении своего персонала и кадрового резерва, которая и занимает центральное место в социальной политике компании. Внутренние социальные программы включают весь спектр потребностей работников и их семей, включая:

- медицинское обслуживание,
- оздоровительный отдых,
- дополнительное образование,
- дополнительные социальные и пенсионные выплаты.

В соответствии с проведенным исследованием, автор делает вывод, что большинство направлений финансирования социальной сферы предприятиями дублируются и покрывают недостающие в бюджете статьи на социальную сферу. Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) закрепляет ответственность за обеспечение населения социальными услугами в сфере образования, здравоохранения, спорта, культуры и досуга за муниципальными органами власти. Тем не менее автор приходит к выводу, что объемы расходов градообразующих предприятий на социальную сферу составляют существенную долю от объема бюджетного финансирования. В среднем, вклад компаний составляет около 30% бюджетных вложений в социальную сферу.

Результатом мирового экономического кризиса 2008 года, начавшегося в финансовой сфере, стало снижение инвестиционной активности, временная приостановка или отказ от реализации многих инвестиционных проектов. В условиях упадка социальной обеспеченности населения, поддерживаемых градообразующими предприятиями, проблема моногородов обострилась.

Анализ показывает, что принятая Правительством программа реанимирования бизнес-процессов и социального обеспечения, это попытка государства повысить управленческий потенциал муниципалитетов и снижение финансовой нагрузки на градообразующие предприятия.

Отобранные Министерством регионального развития 29 перспективных инвестиционных проектов, представленных представителями власти и отнесённых к программе стабилизации моногородов, уже по итогам первого полугодия 2010 года стали проваливаться. К октябрю 2010 года госбюджет реализовал лишь 55 % помощи. Как отмечает автор, по мнению Правительства, такая ситуация сложилась по вине руководителей моногородов, оказавшихся не в состоянии изыскать необходимые для получения федерального финансирования первоначальные вложения из собственных и дополнительно привлечённых источников.

Исследуя вопрос, автор определяет ключевые цели, направления, методы и программы развития моногородов с целью исключения социально-экономической напряженности в регионе и стране в целом.

Для достижения поставленных целей автор выделяет следующие необходимые общие требования:

- проведение мониторинга общественно-политической и социально-экономической ситуации в моногородах;
- комплексное изучение ситуации в конкретных моногородах, мониторинг хода реализации программ и планов социально-экономического развития;
- организация информационного обмена между моногородами;
- подготовка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Также автор полагает, что во-первых, федеральным органам государственной власти необходимо продолжить следующую работу:

* совершенствование нормативно-правовой базы с целью содействия развитию моногородов,

- формировать принципы и разработать порядок выделения финансовых ресурсов федерального бюджета для моногородов на долгосрочную перспективу,
- продлить срок предоставления бюджетных кредитов субъектам Федерации на цели развития моногородов с трех до пяти-семи лет,
- сформировать реестр источников федеральной поддержки моногородов с указанием предельных лимитов финансирования,
- предусмотреть выделение средств для проведения семинаров и обучающих мероприятий для качественной разработки комплексных инвестиционных планов модернизации экономики.

Во-вторых, органы местного самоуправления монопрофильных муниципальных образований должны:

- добиваться эффективного взаимодействия власти, общества и бизнеса в целях скорейшего разрешения проблем моногородов,
- переходить от решения текущих задач к краткосрочному, среднесрочному и долгосрочному планированию в целях исключения условий для сохранения и повторного появления кризисных явлений в будущем,
- расширять горизонты стратегического планирования, как правило, до 2020, а при необходимости и до 2025 годов, с учетом установленных экспертами сроков, в которые возможно реально снизить долю градообразующего предприятия в экономике города,
- обращать внимание на необходимость реализации инфраструктурных проектов, проектов и программ развития малого и среднего бизнеса.

В-третьих, на федеральном уровне необходимо принять программу действий на ближайшую перспективу:

- подготовить организационно-методическую базу для проведения мониторинга общественно-политической ситуации в моногородах по определенным социально-экономическим и общественно-политическим показателям,
- организовать дискуссии для анализа и обсуждения проблем моногородов, хода реализации программы помощи моногородам, разработки предложений для оптимизации этой работы,
- содействовать созданию соответствующего Интернет-портала, содержащего ресурсы, необходимые для организации общественного диалога по проблемам моногородов,
- организовать комплексное изучение ситуации в конкретных моногородах, требующих повышенного внимания в связи со сложившимися неблагоприятными общественно-политическими и социально-экономическими условиями, с выработкой рекомендаций и алгоритмов действий,
- оказывать содействие в подготовке и реализации комплексных планов модернизации экономики и программ социально-экономического развития моногородов,
- подготовить образовательные и информационно-консультационные программы по вопросам развития моногородов, в том числе разработки и реализации инвестиционных проектов и бизнес-планов для градообразующих предприятий, программ и проектов развития малого и среднего бизнеса, инфраструктурных проектов.

Как показал проведенный в данном параграфе анализ, проблема социально-экономического развития моногородов представляет собой

достаточно сложный, в контексте моногородов, институт взаимодействия общества, бизнеса и власти, без которого невозможно представить модернизацию не только социально-экономического климата, но и развития промышленности в рамках государства.

Во втором параграфе «Международное сотрудничество моногородов: партнерство в интересах граждан» рассматривается возрастающее влияние внешнего фактора на внутригосударственные институты и процессы.

Автор отмечает, что международные внешнеэкономические и торговые связи регионов России значительно шире и многообразней, чем связи и контакты на уровне регионов или субъектов в зарубежных странах. Экономический кризис показал, что диверсификация производства – это одно из приоритетных направлений, над которым должны работать все уровни государственной власти и градообразующие предприятия. Задачи развития градообразующих предприятий, модернизация моногородов должны решаться, к примеру, снижением налоговой нагрузки для всех предприятий. Необходимо вести формирование инновационной экономики. Кризис в мире ассоциируют с поиском конкурентоспособных технологий.

Автор отмечает, что Татарстан является одним из наиболее развитых промышленных регионов страны. Он имеет развитые экономические связи со многими странами мира, а поэтому сильнее, чем другие субъекты Федерации, ощутил на себе влияние мирового экономического кризиса. Глобализация, с одной стороны повышает удельный вес экономических проблем в международной политике в целом и во внешней политике отдельных государств, с другой – требует подключения к решению возникающих проблем самих регионов. Последние через различные каналы ощутили на себе ценообразование на мировых рынках, находящееся, как правило, под контролем многонациональных корпораций, трудности привлечения иностранных инвестиций и т.д. В условиях рыночных отношений и связанного с ними увеличения числа субъектов хозяйственной деятельности экономическое развитие регионов стало напрямую зависеть от создания высокотехнологических производств, объемов экспорта и импорта, притока иностранных инвестиций и миграции трудовых ресурсов.

В качестве примера привлечения иностранных инвестиций и новых технологий может служить внешнеэкономическая политика Республики Татарстан для развития монопрофильных поселений. Автор приводит

примеры создания совместных высокотехнологичных производств Республиканских предприятий с иностранными компаниями.

Несмотря на активные внешние связи субъектов федерации, до сих пор не определен их международно-правовой статус. В связи с этим автор проводит классификацию законов РФ, связанных с внешнеэкономической деятельностью субъектов Федерации.

Таким образом, автор приходит к выводу, что общим понятием «международные и внешнеэкономические связи» субъектов Федерации охватываются, во-первых, гуманитарные связи, возникающие в результате установления и развития отношений с зарубежными партнерами в области науки, образования, культуры, а также на основе соблюдения и защиты прав человека; интересов и прав этнических общностей, их языка и культуры. Во-вторых, этим понятием охватываются экономические отношения с иностранными партнерами. При этом во внешних связях субъектов Федерации именно эти отношения являются преобладающими. Экономические выгоды, которые связывают с международной деятельностью субъектов Федерации, включают содействие международной доброй воле, повышение качества окружающей среды и распространение политических инноваций.

Во третьем параграфе «Деятельность ОАО «Татнефть» как градообразующего предприятия для моногородов Республики» выявляются положительные аспекты государственно-частного партнерства в Республике Татарстан. Рассматриваются факторы влияния градообразующего предприятия ОАО «Татнефть» на социально-экономическую ситуацию в регионе и монопрофильных поселениях Республики.

Автор отмечает, что в частности ОАО «Татнефть» и нефтегазохимический комплекс (НГХК) в целом в Республике Татарстан является базовым сектором татарстанской промышленности - это 51,9% общего объема выпуска, 86% прибыли, порядка 28% численности занятых. Комплекс играет определяющую роль во внешней торговле, обеспечивая до 91% всего объема экспорта Республики Татарстан.

В г.Альметьевске и Альметьевском районе численность жителей, занятых в сфере деятельности ОАО «Татнефть» составляет 22,6 тыс.чел., или 20,5% от трудоспособного населения. В целом аналогичные показатели занятости имеют место на всей территории деятельности компании «Татнефть» в Лениногорском, Азнакаевском, Бугульминском, Сармановском и других районах.

Автор считает, что сохранение социально-экономической стабильности юго-восточного региона Республики Татарстан невозможно представить без инвестиций на удовлетворение всех жизненно важных потребностей гражданского общества. Для достижения поставленной задачи муниципальные образования региона совместно с руководством ОАО «Татнефть» проводят политику диверсификации производства, создания рабочих мест, образования специалистов, социальной защищенности населения, развития инфраструктуры, а также сохранения культурного наследия и духовного возрождения. Руководство республики Татарстан и ОАО «Татнефть» ведут курс на диверсификацию промышленности республики. Создаются такие мощные кластеры как; нефтедобыча, нефтепереработка, нефтехимия, химическая промышленность, целый пласт различных автомобильных компонентов - составляющая часть автомобильной промышленности, инновационная составляющая малого и среднего бизнеса и т.д. Данные меры, предпринятые в рамках государственно-частного партнерства, ведут к созданию новых рабочих мест в регионе, демографическому росту населения, притоку грамотных специалистов из других регионов.

ОАО «Татнефть» обеспечивает работников компании доступным жильем, сотрудничает с рядом средне-технических и высших учебных заведений, поддерживает одаренных детей и подростков, проживающих на территории юго-востока Татарстана. В г.Альметьевск и регионах юго-востока ведется работа по внедрению спорта в жизнь. Существует специальный корпоративный проект по поддержке малого и среднего бизнеса.

В целом, как отмечает автор, компания ведет грамотную политику взаимовыгодного сотрудничества с региональными и местными органами власти. Напряженность в гражданском обществе не допускается за счет обеспечения населения всеми необходимыми социальными гарантиями. Развивается инфраструктура региона, поддерживается система образования, медицинского обеспечения. Немаловажное значение имеет духовное возрождение и культурное обогащение людей.

В данной главе, автор приходит к выводу, что крупный бизнес активно вмешивается в политику и требует к себе особого отношения со стороны государства. Зачастую он отождествляет свои корпоративные интересы с общенациональными. В этих условиях очень важен прогноз развития отношений между государственной властью и крупным бизнесом, включающий выявление новых источников социальной динамики, как это имеет место в Татарстане.

В Заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию эффективных отношений между государственной и муниципальной властью, а также бизнесом.

Одним из главных выводов диссертационного исследования является вывод о том, что во взаимоотношениях градообразующих предприятий и органов власти необходимы последовательность и предсказуемость.

Одним из ведущих направлений государственно-частного партнерства и устойчивого развития небольшого моногорода в условиях рыночной экономики является политико-правовая стабильность, диверсификация экономической базы, ускоренное формирование ее многопрофильной структуры, создание новых производств даже наряду с успешно работающими градообразующими предприятиями. В этой связи особо важной задачей должно стать, прежде всего, создание широких преференций и налоговых льгот для привлечения инвестиций в экономику моногородов. Поэтому социальная ответственность органов власти и градообразующих предприятий в рамках государственно – частного партнерства должна быть безусловной.

Основные положения диссертационного исследования изложены в публикациях автора:

Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Муртазин М.М. Проблемы социально-экономического развития моногородов // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2011. — № 3. — 0,5 п.л.
2. Муртазин М.М. Проблемы моногородов России// Этносоциум и межнациональная культура. - 2011. №2(34). – 0,7 п.л.
3. Муртазин М.М. Российские моногорода: политическая и социально-экономическая трансформация // Евразийский юридический журнал. — 2011. — № 5 (36). — 0,7 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 1,9 п.л.

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Муртазин Марсель Минзагитович

Тема диссертационного исследования:

**Развитие моногородов в условиях модернизации:
политико – правовой опыт Республики Татарстан**

**Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
Столяров Михаил Венедиктович**

**Изготовление оригинал-макета
Муртазин М.М.**

Подписано в печать 12.05. 2011 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,2

**Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации»**

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ 163

119606, Москва, пр. Вернадского, 84