

281

15

На правах рукописи

ХАЙДАРОВ РАМИС РАМИЛОВИЧ

**Становление местного самоуправления  
монопромышленного города  
(на примере города Нижнекамска)**

Специальность 22 00 04 – Социальная структура, социальные институты и  
процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук



Казань 2007

Работа выполнена в Центре перспективных экономических исследований  
Академии наук Республики Татарстан

Научный руководитель

Гильманов Амир Зарифович

доктор социологических наук, профессор

Официальные оппоненты

Ершов Андрей Николаевич

доктор социологических наук, профессор

Панченко Ольга Львовна

кандидат социологических наук

Ведущая организация

Казанский

государственный

технологический университет

Защита состоится 1 ноября 2007 г в 14 ч на заседании диссертационного совета К 212 081 03 по социологическим наукам в Казанском государственном университете по адресу 420008, г Казань, ул Кремлевская, 18, западное полуциркульное здание, ауд 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Казанского государственного университета

Автореферат разослан 29 сентября 2007 г

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат философских наук, доцент

С А Ахметова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования определяется сложным и противоречивым характером становления местного самоуправления на территории монопромышленного города. В ходе реализации муниципальной реформы возникают новые проблемы в организации деятельности местных органов власти в новых условиях. Объективные и субъективные факторы статуса местного самоуправления и характер его взаимодействия со структурами власти в современных условиях повышают и усиливают актуальность в силу ряда причин.

В условиях формирования демократического государства в современной России местное самоуправление выступает одним из наиболее важных факторов развития гражданского общества. Институт местного самоуправления предполагает развитие гражданских инициатив населения на самом низовом, местном уровне, является важным каналом взаимодействия субъектов общественной жизни, поскольку в формировании органов местного самоуправления наиболее активное участие принимают жители местных сообществ и, соответственно, он является более доступным для населения. Идея самоуправления подразумевает непосредственное участие населения в решении вопросов своей жизнедеятельности и удовлетворение своих интересов и потребностей через оказание качественных муниципальных услуг. Для этого ему необходима организованная помощь и поддержка со стороны как федеральной, региональной, так и местной власти. При этом большинство населения, как показывают исследования, не понимает сущности местного самоуправления и не желает принимать участие в совместном решении местных проблем.

С 2006 г. к реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полностью перешли 47 субъектов Федерации, в том числе Республика Татарстан. Переходный период до 1 января 2009 г. позволяет остальным субъектам выбрать оптимальные сроки и модели перехода к системе местного самоуправления. Реализация муниципальной реформы в стране предполагает изме-

нение роли местного самоуправления в структуре публичной власти, что повышает уровень требований со стороны населения к деятельности органов местного самоуправления, в частности, к условиям формирования представительного органа муниципального образования, а также способам и качеству принимаемых ими решений

На процесс становления и развития местного самоуправления оказывает влияние специфика монопромышленного города, поскольку характерной чертой монопрофильных городов является сужение экономических возможностей для жителей, вызванное наличием очень малого числа предприятий на его территории, вызывающим серьезные экономические и социально-психологические проблемы. К примеру, на пути преодоления монопрофильности г. Нижнекамска в рамках Нижнекамского промышленного округа возникает множество проблем, определяющих роль и место муниципальных органов власти в этом процессе.

Очевидно, что при реализации муниципальной реформы в городе Нижнекамске определяющую роль играют органы государственной власти Республики Татарстан. Именно на них ложится основная ответственность за законодательное обеспечение гарантий формирования экономических основ местного самоуправления, за реформирование системы местного налогообложения, за передачу на муниципальный уровень имущества, способного приносить муниципальным органам стабильный доход. В процессе становления местного самоуправления собственная ресурсная база муниципальных образований для обеспечения основных полномочий недостаточна. Для нахождения путей разрешения этой проблемы становится актуальным завершение формирования финансово-экономической базы местного самоуправления на территории монопромышленного города.

В связи с этим исследование сущности местного самоуправления, обращение к его истории и традициям, выявление объективных условий и субъективных факторов становления статуса местного самоуправления, его взаимодействия с региональной и федеральной властью имеет важное научно-практическое значение. Одним из важных факторов, обеспечивающих эффективную систему

управления, являются способы формирования и функционирования системы органов местного самоуправления Изучение процесса формирования и развития представительного органа муниципального образования является одним из важнейших условий его успешного функционирования Все это позволяет внести определенные корректизы в процесс реализации реформы местного самоуправления на стадии становления этого социального института

На практике, на территории монопромышленного города работают еще не все формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, большинство муниципальных услуг не всегда отвечают требованиям потребителей В этой связи практическая деятельность органов местного самоуправления требует разработки новых механизмов для повышения качества муниципальных услуг и социальных технологий вовлечения населения в местное самоуправление Недостаточная проработанность теоретических основ, эмпирической базы, практических аспектов по отмеченным вопросам также обуславливает актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы** Изучение феномена местного самоуправления имеет продолжительную традицию Во второй половине XIX – начале XX вв эти проблемы освещались в работах зарубежных ученых М Вебера, Р Гнейста, А Токвилля, Л Штейна и других<sup>1</sup>

Тема самоуправления стала активно разрабатываться в отечественной науке во второй половине XIX в в связи с началом земской реформы (1864 г) Среди наиболее значимых можно выделить работы таких ученых, как В П Безобразов, А И Васильчиков, Н М Коркунов, Н И Лазаревский, Б Н Чичерин и другие<sup>2</sup> Они анализировали западный опыт функционирования институтов самоуправления, исследовали процессы фор-

<sup>1</sup> См Вебер М Избранное Образ общества / М Вебер – М, 1994, Гнейст Р История государственных учреждений Англии / Под ред А Венгерова. – М, 1885, Токвиль А Демократия в Америке / А Токвиль – М, 1992, Штейн Л Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Л Штейн – СПб, 1874

<sup>2</sup> См Безобразов В П Избранные труды / Под ред М. Г Покидченко, Е Н Калмыковой – М, 2001, Васильчиков А И О самоуправлении сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А И Васильчиков – СПб, 1869-1871, Коркунов Н М Лекции по общей теории права / Н М Коркунов – СПб, 1914, Лазаревский Н И Лекции по русскому государственному праву / Н И Лазаревский – СПб, 1910, Чичерин Б Н О народном представительстве / Б Н Чичерин – М, 1866

мирования и становления земского и городского самоуправления, рассматривали формы взаимоотношений органов местного самоуправления с государственной властью, выявляли сферу местного самоуправления в структуре публичной власти и т. д.

В советское время местное самоуправление рассматривалось как участие граждан в работе местных Советов, где местные Советы являлись продолжением органов государственной власти<sup>1</sup> Эмпирическим материалом для таких исследований во многом являлись данные о социальном и численном составе Советов народных депутатов

С возрождением системы местного самоуправления на рубеже 1990-х годов возникло множество дискуссионных научных трудов, ориентированных на практику Изучению природы местного самоуправления, истории его развития посвящены работы Т. М. Бялкиной, А. М. Верещагина, Н. А. Емельянова, Н. В. Щербаковой<sup>2</sup>

Такие авторы, как Н. М. Великая, Е. Н. Зaborova, Б. Макаренко, Г. А. Цветкова рассматривают проблемы формирования, развития и организации деятельности представительных органов муниципальных образований, также исследуют активность избирателей на муниципальных выборах, участие в избирательном процессе региональных и местных отделений политических партий<sup>3</sup>

Формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления посвящено наибольшее количество работ, в частности, таких ученых, как А. А.

<sup>1</sup> См., например Белоусов Р. А. Развитие демократических начал в управлении социалистическим производством / Р. А. Белоусов – М., 1980, Волков Ю. Е. Так рождается коммунистическое самоуправление / Ю. Е. Волков – М., 1965, Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / Ответ ред. Топоркин Б. Н. – М., 1986

<sup>2</sup> См. Бялкина Т. М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Журнал российского права – 2002 – № 4, Верещагин А. Н. Земский вопрос в России. Политико-правовые отношения / А. Н. Верещагин – М., 2002, Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов – М.-Тула, 1997, Щербакова Н. В. Местное самоуправление в России: теория и практика / Н. В. Щербакова, Е. С. Егорова – Ярославль, 1996

<sup>3</sup> См. Великая Н. М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении / Н. М. Великая // Социологические исследования – 2003 – № 8, Зaborova Е. Н. Участие граждан в управлении городом / Е. Н. Зaborova // Социологические исследования – 2002 – № 2, Макаренко Б. Институты власти и российский избиратель: взаимо влияние через выборы / Б. Макаренко // Российское общество: становление демократических ценностей? Под ред. М. Макфола, А. Рябова, Московский центр Карнеги – М., – С 137-174, Цветкова Г. А. Особенности партийной жизни на местном уровне / Г. А. Цветкова // Социологические исследования – 2003 – № 8

Демин, А Р Еремин, К О Магомедов <sup>1</sup>

Проблемы статуса местного самоуправления, его взаимодействие со структурами власти на современном этапе отражены в работах С А Авакъяна, М А Краснова, О Логачевой, В Ф Халипова, Е С Шугриной <sup>2</sup>

Проблемы формирования и функционирования системы органов местного самоуправления, их структуры в ходе проведения муниципальной реформы нашли отражение в работах Е С Шугриной, Л. Б Соболевой, В В Иванова, А Н Коробовой, а также других <sup>3</sup>

Проблемы оказания муниципальных услуг в работах М Мирзалиева, А Широкова, С Юрковой, В Н Иванова, В И Патрушева позволяют рассмотреть основные трудности в удовлетворении потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах <sup>4</sup> Вместе с тем работ, посвященных оказанию качественных муниципальных услуг, явно недостаточно

Среди относительно небольшого количества работ, посвященных проблеме становления местного самоуправления в монопрофильном городе, особое место занимают работы региональных ученых Н В Губиной, Н И Никифоровой, где они затрагивают некоторые аспекты развития местного самоуправления в мо-

---

<sup>1</sup> См Демин А А Проблемы управления населением / А А. Демин // Государственная власть и местное самоуправление – 2004 – № 3, Еремин А Р Право граждан на реализацию функций местного самоуправления / А Р Еремин // Конституционное и муниципальное право – 2003 – № 3, Магомедов К О Самоорганизация гражданского общества / К О Магомедов – М, 1997

<sup>2</sup> См Авакьян С А Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы / С А Авакьян – М, 1994, Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М А Краснов – М, 1993, Логачева О От слов своих осудищься Появились первые пострадавшие в борьбе за статус городского округа / О Логачева // Муниципальная власть – 2004 – № 2, Халипов В Ф Кратология – наука о власти Концепция / В Ф Халипов // Российская муниципальная академия – М, 2002, Шугрина Е С Муниципальное право / Е С Шугрина – М, 1999

<sup>3</sup> См Шугрина Е С Муниципальное право / Е С Шугрина. – М, 1999, Соболева Л Б Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей / Л Б Соболева // Государственная власть и местное самоуправление – 2006 – № 1, Иванов В В Муниципальное управление Справочное пособие / В В Иванов, А Н Коробова – М, 2006

<sup>4</sup> См Мирзалиев М Разработка моделей управления отраслями на уровне поселений, муниципального района, городского округа в связи с перераспределением полномочий / М Мирзалиев, А. Широков, С Юркова // Муниципальная власть – 2006 – № 1, Муниципальное управление Учеб пособие для вузов / Под ред В Н Иванова, В И Патрушева – М, 2002

ннопромышленном городе<sup>1</sup>

В Республике Татарстан проблема местного самоуправления начала рассматриваться авторским коллективом политологов (М Х Фарукшин и др) в работе «Политическая система Республики Татарстан (институционально-нормативный анализ)», посвященной изучению феномена федерализма, где раскрываются особенности организации местного самоуправления в Республике Татарстан<sup>2</sup> Из посвященных другим аспектам самоуправления можно отметить работы А Н Ершова, Ю Р Хайруллиной, М А Нураева, Р М Нураева, в которых рассматриваются концептуальные основы социального становления и функционирования местного самоуправления и его социального моделирования, роль местного самоуправления в активизации различных социальных групп в процессе его функционирования, участие населения в социальных инновациях для формирования нового качества жизни<sup>3</sup> В работах А З Гильманова<sup>4</sup> основное внимание уделено проблемам становления, а также эмпирическим исследованиям создания и функционирования органов местного самоуправления на примере Республики Татарстан, А Г Большакова<sup>5</sup> – проблемам развития местного самоуправления на фоне происходящих процессов федерализации, А Б Мадиярова, Э В Черняка – истории городского самоуправления в г Казани, также рассматривается

<sup>1</sup> См Губина Н Влияние ценностных ориентаций на активность населения монопрофильного города / Н Губина, Н Никифорова // Муниципальная власть – 2005 – № 5, Никифорова Н И Ценностные ориентации населения монопромышленного города (на материале города Нижнекамска Республики Татарстан) автореф дис канд соц наук / Н И Никифорова, Казанский государственный технологический университет, 2005

<sup>2</sup> См Политическая система Республики Татарстан (институционально-нормативный анализ) / Под ред М Х Фарукшина – Казань, 1995

<sup>3</sup> См Ершов А Н Становление местного самоуправления в современных условиях (опыт социологического исследования) / А Н Ершов – Казань, 1999, Ершов А Н Социальные ресурсы местного самоуправления: опыт социологического анализа в Республике Татарстан / А. Н Ершов – Казань, 2000, Ершов А Н Качество жизни и местное самоуправление в условиях социальной модернизации / А Н Ершов, Ю Р Хайруллина // Социологические исследования – 2004 – № 8, Нураев М А. Концептуальные подходы к исследованию качества жизни постановка проблемы / М А Нураев, Р М Нураев // Научные труды ИСЭПН АГТ Гом XVI – Казань, 2001

<sup>4</sup> См Гильманов А З Местное самоуправление в Республике Татарстан: теоретические и прикладные основы – Казань, 2002

<sup>5</sup> См Большаков А Г Местное самоуправление в контексте федерализации российского государства: перспективы институционализации / А Г Большаков // Перспективы самоуправления и самоорганизации России Отв ред И А Бутенко Серия «Новая перспектива», вып XVIII – М, 2000

## специфика организации местного самоуправления в Республике Татарстан<sup>1</sup>

Таким образом, процесс становления местного самоуправления в связи с проводимой муниципальной реформой в монопромышленном городе пока еще не нашел должного отражения в научной литературе

Важно также подчеркнуть, что в работах отечественных исследователей в настоящее время по понятным причинам слабо представлен аспект анализа феномена самоуправления в федеративном государстве. Недостаточно отражена эмпирическая информация по проблемам становления местного самоуправления, также – что важно – начинает находить место в исследованиях отечественных ученых региональный аспект функционирования самоуправления, нуждается в изучении его региональная и местная специфика

Публикации отечественных исследователей по становлению и развитию местного самоуправления затрагивают различные стороны данной проблемы. Вместе с тем, существует ряд проблем, связанных со взаимодействием населения и муниципальных органов власти, формированием системы органов местного самоуправления, в том числе выборных органов власти на местах, в данном случае в условиях монопромышленного города, моделей взаимодействия государственного управления и местного самоуправления, рассмотрение которых требует специального научного исследования и всестороннего анализа

**Объектом исследования является система местного самоуправления монопромышленного города**

**Предмет исследования – специфика и организационные аспекты становления местного самоуправления в монопромышленном городе**

**Цель исследования – выявление особенностей становления местного самоуправления и разработка инновационных механизмов, способствующих реализации муниципальной реформы на территории монопромышленного города**

---

<sup>1</sup> См. Черняк Э В. Городское самоуправление в г. Казани 1870-1892 гг. / Э В. Черняк, А Б. Мадияров – Казань, 2003, Черняк Э В. Некоторые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Татарстан / Э В. Черняк // Социальное управление: теория и практика – Казань, 1997

**Задачи:**

- раскрыть понятие и сущность, объективные основы возникновения и развития системы местного самоуправления,
- рассмотреть объективные и субъективные факторы становления местного самоуправления на территории монопромышленного города,
- определить статус местного самоуправления, особенно в период его становления и его влияние на уровень развития монопромышленного города,
- проанализировать и обобщить основные тенденции и проблемы становления системы органов местного самоуправления на территории монопромышленного города,
- исследовать формирование представительного органа муниципального образования, оказывающее непосредственное влияние на становление местного самоуправления,
- выявить степень участия населения в решении местных проблем и влияние горожан на решения органов местного самоуправления,
- раскрыть виды и качество муниципальных услуг, оказываемых населению органами местного самоуправления на территории монопромышленного города,
- выделить адекватные организационные формы самоуправления для монопромышленного города

Теоретико-методологической основой исследования послужили следующие философско-социологические концепции и теории

- методологические принципы представителей конфликтной парадигмы (Р. Дарендорф, Г. Зиммель, Л. Козер) при анализе форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и определении его статуса,
- метод системного анализа (А. З. Гильманов, А. Н. Ершов, Ю. Р. Хайруллина, Ф. В. Зарипов), который является во многом основополагающим для исследования особенностей становления системы органов местного самоуправления

ния Метод системного анализа служил также основой для определения совокупности методов, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам становления местного самоуправления,

– сравнительный метод при сопоставлении организаций местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации позволил определить уровень развития местного самоуправления в монопромышленном городе до и в ходе проведения муниципальной реформы, также позволил выявить динамику его реализации в Республике Татарстан и в монопромышленном городе

Современные научные знания отличаются многообразием предметно-методологических подходов к анализу местного самоуправления философского, экономического, политического, правового, социологического и др. Это связано с многосторонностью и сложностью самого исследуемого явления, а также с конкретными задачами, которые преследуют отдельные специалисты

Социологический подход позволяет провести комплексный анализ проблемы в единстве объективных и субъективных элементов самоуправления, его содержательной, структурной и функциональной сторон

#### **Эмпирическая база исследования. Материалы авторского исследования**

1) опросы населения г. Нижнекамска с 18 по 19 июня 2005 г. в связи с проведением реформы в системе местного самоуправления монопромышленного города (опрошено 400 чел.), 16 сентября и 11 октября 2005 г., посвященные проблемам формирования представительного органа муниципального образования (опрошено по 400 чел., то есть всего 800 человек), с 7 по 10 октября 2006 г., посвященные первичным результатам проведения муниципальной реформы в Республике Татарстан, в частности, в монопромышленном городе (опрошено 1020 чел.), выборка репрезентативная, квотная,

2) экспертный опрос председателей территориальных советов общественного самоуправления г. Нижнекамска (опрошено 29 чел. из 31), проведенный соискателем в июне 2005 г.,

3) материалы контент-анализа печатных СМИ г. Нижнекамска газет «Ленинская

правда», «Нижнекамское время», проведенного автором за период с января 2005 по октябрь 2006 года

Вторичный анализ данных социологических исследований, в том числе

1) материалов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об итогах муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации в 2004-2005 годах,

2) результатов исследований Института социологических исследований MORI (Market and Opinion Research International), Великобритания,

3) материалов всероссийского исследования «Демократия и местное самоуправление», проведенного в 1992, 1995, 1999, 2005 годах (объем выборки в 1992 г составил 480 экспертов, в 1995-м – 1069, в 1999-м – 998, в 2005-м – 719 экспертов),

4) результатов всероссийского опроса ВЦИОМ о реформе местного самоуправления, проведенного 17-18 декабря 2005 года (опрошено 1600 чел в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках),

**Научная новизна** диссертационного исследования определяется полученными результатами Данная работа представляет собой первое в Республике Татарстан социологическое исследование, в котором проведен анализ становления местного самоуправления в монопромышленном городе на примере города Нижнекамска Республики Татарстан в связи с началом в 2006 году муниципальной реформы в Российской Федерации. Кроме того

1 Уточнены механизмы вовлечения населения в процесс принятия решений муниципальными органами власти в монопромышленном городе это передача части властных полномочий территориальным советам общественного самоуправления, создание экспертного совета при главе муниципального образования, создание общественного (консультативного) совета города, выстраивание каналов обратной связи

2 Выявлено, что для активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления целесообразно завершить процесс принятия норматив-

но-правовых актов по правотворческой инициативе граждан, а также по опросу граждан

3. Конкретизированы способы взаимного делегирования части полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений на период становления местного самоуправления на территории монопромышленного города

4 Определена роль социологического мониторинга для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления в оценке эффективности и качества предоставляемых муниципальных услуг горожанам

5 Выявлен круг вопросов местного значения, решение которых зависит от статуса местного самоуправления Обоснована необходимость придания статуса городского округа для городов-доноров бюджета Республики Татарстан при становлении местного самоуправления на территории монопромышленного города.

**Положения, выносимые на защиту:**

1 Местное самоуправление представляет собой одну из основных форм социальной самоорганизации, связанную с реализацией личностного потенциала жителей местных сообществ в организации и деятельности местной власти, предполагающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Наиболее эффективно решаются вопросы местного значения в тех типах муниципальных образований, где имеются средства и соответствующие организационные и структурные возможности Решение большинства вопросов местного значения на территории поселений в период становления местного самоуправления остается за муниципальными районами, в состав которых входят городские поселения, в том числе и городское поселение Нижнекамск

2 Экономическая основа местного самоуправления в настоящее время пока не получила должного развития, что нашло отражение в крайней ограниченности муниципальной налоговой базы, особенно на стадии становления этого социального института на территории монопромышленного города Это озна-

чает, что местное самоуправление без экономической самостоятельности не сможет решить проблемы улучшения качества жизни населения муниципальных образований Сегодяя российская муниципальная реформа постепенно переходит к новому этапу Это – процесс «отлаживания», внедрения рациональных форм и повышения эффективности механизма распределения полномочий, корректировка бюджетного и налогового законодательства, завершение формирования финансово-экономической базы местного самоуправления

3 Несмотря на официально принятые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в практике еще не все формы работают Преимущественное положение среди активных способов влияния на местные органы власти по-прежнему занимают референдум, муниципальные выборы, собрания граждан При этом среди населения муниципального образования наблюдается, хотя и незначительная, но положительная динамика роста социальной активности Территориальная общность монопромышленного города, где значительная доля городского населения – выходцы из сельской местности, отражается на степени участия населения в местном самоуправлении

4 Применение социологического мониторинга для диагностики муниципальных услуг, оказываемых муниципальными организациями на территории монопромышленного города, становится актуальным в деятельности органов местного самоуправления, особенно на начальном этапе их становления, а также в период муниципальной реформы в стране Оценка населением уровня и степени удовлетворенности услугами, оказываемыми муниципальными организациями, позволяет выявить «узкие» места, внедрить необходимые усовершенствования, а также сравнить аналогичные муниципальные учреждения или применить к ним метод сравнительного анализа Социологический мониторинг муниципальных услуг позволяет своевременно выявить противоречия и разработать превентивные меры по предупреждению конфликтов между населением

и органами местного самоуправления по поводу оказываемых услуг

5 Анализ выборов в представительные органы муниципальных образований показывает, что чем ниже статус муниципального образования, тем меньше желающих занять депутатское место в представительном органе. Во многом это обусловлено недостаточной информированностью населения о реформе местного самоуправления. Кандидаты в предвыборной борьбе особо акцентируют внимание на решении социальных и коммунальных проблем горожан. На процесс формирования и становления представительного органа муниципального образования на территории монопромышленного города заметно влияет активность избирателей, уровень активности региональных и местных отделений политических партий на муниципальных выборах, реализация принципа гласности выборов, выжидательная позиция горожан по отношению к реформе местного самоуправления.

Научно-практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут служить одним из оснований для дальнейшего изучения теоретических проблем и практических аспектов, связанных с задачами реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, особенно в вопросах их становления. Результаты исследования учтены органами местного самоуправления муниципального образования «Город Нижнекамск» в определении приоритетных направлений деятельности местной администрации. Научно-практические рекомендации (передача части властных полномочий территориальным советам общественного самоуправления, создание экспертного совета при главе муниципального образования, создание общественного (консультативного) совета города, выстраивание каналов обратной связи) могут быть использованы в конкретной работе по вовлечению горожан в процесс управления городом.

Научные материалы исследования могут использоваться при разработке и чтении курсов по социологии, политологии, при подготовке и повышении квалификации специалистов государственного и муниципального управления и

других специальностей социально-гуманитарного профиля в системе местного самоуправления

Выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, могут быть использованы избирательными комиссиями в своей работе, в том числе Центральной избирательной комиссией Республики Татарстан и других субъектов Российской Федерации по обучению и повышению квалификации членов территориальных, муниципальных, окружных и участковых избирательных комиссий

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации отражены в публикациях автора Апробация полученных выводов проводилась на научно-практических конференциях Республиканской «Адлеровские социологические чтения», г Альметьевск (29 марта 2006 г. и 22-23 марта 2007г ), Межвузовской научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвященной 40-летию г Нижнекамска «Актуальные проблемы образования, науки и производства» (14 апреля 2006 г ), IV Международной научно-практической конференции «Этнодидактика народов России – исследовательский проект ЮНЕСКО», г Нижнекамск (27 апреля 2006 г ), Всероссийской научно-практической конференции «Государственная и муниципальная служба история и современность» (14 декабря 2006 г ), а также итоговых конференциях Центра перспективных экономических исследований АН РТ (декабрь 2005 г , октябрь 2006 г )

**Структура диссертации** определена целью, исследовательскими задачами и общей концепцией Работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложения

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении диссертации обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются цели и задачи исследования, а также его методологические основы, раскрывается научная новизна и практическая значимость исследования

**В первой главе «Теоретико-методологические основы изучения процесса становления местного самоуправления» обозначены теоретические и методологические аспекты изучения местного самоуправления, проанализированы генезис, понятия, ценности местного самоуправления, его статус, взаимодействие с другими структурами власти**

В первом параграфе «**Местное самоуправление: генезис, понятие и сущность**» для раскрытия понятия «самоуправление», концепции самоуправляемых общин использованы работы зарубежных ученых Л Штейна, А Токвиля Применены также теоретические положения отечественных ученых-правоведов В П Безобразова, А Д Градовского, Н И Лазаревского, Н М Коркунова, А И Васильчикова, Б Н Чичерина, которые анализировали зарубежный опыт функционирования самоуправления, разрабатывали основные принципы российского земского самоуправления, отношения местной власти с органами вышестоящей власти

В XIX в сформировались три основных научных теории (теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория), которые по-разному трактовали сущность местного самоуправления и имели в своей основе правоведческий характер С помощью этих теорий ученые пытались решить проблему взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти На основе этих теорий строятся современные ангlosаксонская, континентальная и смешанная модели самоуправления Основой для выделения этих моделей послужили отношения органов местной власти с органами государственной власти В настоящее время наблюдается тенденция сближения моделей местного самоуправления

Отмечается определенная ограниченность нормативно-правового подхода в исследовании сущности местного самоуправления, поэтому предлагается в рамках социологического подхода рассматривать местное самоуправление как социальное явление, возникшее в результате длительного развития общества Специфика социологического подхода в изучении местного самоуправления раскрывается на основе социального управления в теории местного самоуправ-

лении, методологической основой которого служит социальный позитивизм

В дореволюционной России сложилась вполне определенная традиция реформирования местного самоуправления – реформы проводились «сверху» по инициативе властей. Государство жестко контролировало местное самоуправление. Органы местного самоуправления не могли претендовать на политическое участие в решении важнейших государственных дел, поскольку органам местного самоуправления поручалось только заведование местными хозяйственными делами. Тем не менее, в начале XX века в стране существовала достаточно эффективная система местного самоуправления, вносявшая немалый вклад в экономическое, социальное и культурное развитие общества.

Во втором параграфе **«Объективные и субъективные факторы становления местного самоуправления в монопромышленном городе»** исследованы формы взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления, особенности решения вопросов местного значения Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2006 г., разделил вопросы местного значения на три группы: вопросы местного значения поселения, вопросы местного значения муниципального района, вопросы местного значения городского округа. Закон Республики Татарстан № 124-ЗРТ «О порядке решения вопросов местного значения во вновь образованных поселениях в Республике Татарстан» предусматривает, что решение большинства вопросов местного значения на территории поселений до 1 января 2009 года закрепляется за муниципальными районами, в состав которых входят городские поселения, в том числе и городское поселение Нижнекамск.

Согласно Закону Республики Татарстан № 124-ЗРТ «О порядке решения вопросов местного значения во вновь образованных поселениях в Республике Татарстан» бюджеты поселений (в т. ч. городских) не формируются. В качестве составной части бюджета муниципального района, в состав которого входят указанные поселения, предусматриваются доходы и расходы указанных посе-

лений Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, определенных в ст 3 настоящего Закона, исполняются указанными поселениями по смете доходов и расходов, утверждаемой представительным органом муниципального района

Основой отношений между уровнями власти в любом государстве является вопрос о распределении полномочий, ответственности и гарантиях их действий. Соотношение между государственным управлением и местным самоуправлением в разных странах различное, обусловленное историческими, национальными, географическими особенностями. Принцип субсидиарности подразумевает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия местных и региональных властей в определении объема их полномочий.

Анализ механизмов взаимодействия органов местного самоуправления со структурами власти показывает, что объективные проблемы взаимодействия нередко усугубляются субъективными факторами, в частности, неумением или нежеланием соответствующих должностных лиц вырабатывать согласованные решения, направленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах местного населения. Для устранения субъективных причин требуется четко определить компетенцию каждого уровня власти, а при формировании органов местной власти необходимо учитывать не только их функции по решению вопросов местного значения, но и функции по осуществлению взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В третьем параграфе «Система органов местного самоуправления в монопромышленном городе: становление и правовое регулирование» показаны особенности становления системы органов местного самоуправления. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В структуру органов местного самоуправления города входят городской Совет, глава города, исполнительный комитет города, ревизионная комиссия и иные органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования

Таким образом, к началу муниципальной реформы в Республике Татарстан были образованы часть структур органов местного самоуправления как города, так и муниципального района это городской Совет и Совет района, глава города и глава района, исполнительный комитет города и района. Вместе с тем процесс образования иных органов местного самоуправления продолжился и в 2006 году

Так, с целью осуществления финансового контроля за использованием средств местного бюджета, муниципальной собственности, решением Совета муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район» от 13 октября 2006 г № 47 было утверждено Положение о муниципальном учреждении Контрольно-счетная палата муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район» Республики Татарстан Контрольно-счетная палата является органом местного самоуправления и входит в структуру органов местного самоуправления муниципального образования и состоит из председателя и двух аудиторов Согласно ст 3 Положения о муниципальном учреждении Контрольно-счетная палата муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район», основной целью деятельности Контрольно-счетной палаты является недопущение нецелевого и неэффективного использования финансовых ресурсов Нижнекамского муниципального района и объектов муниципальной собственности

Принципы формирования новой организационной структуры системы органов местного самоуправления состоят в переходе от отраслевого принципа муниципального управления к нормативно-правовым средствам управления При этом разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями не должно лишать всех функций и полномочий органы

естного самоуправления поселений, особенно городских в соответствующей сфере управления Следовательно, при формировании структуры местной администрации целесообразно учитывать функции по осуществлению взаимодействия органов местного самоуправления поселений с органами местного самоуправления муниципальных районов в соответствующей сфере управления также необходимо воспользоваться положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего возможность взаимного делегирования части полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений

**Во второй главе «Основные направления оптимизации процесса становления и развития местного самоуправления монопромышленного города»** рассматриваются основные направления становления системы местного самоуправления в монопромышленном городе, система муниципальных услуг, предоставляемых муниципальными органами власти, характер участия населения в местном самоуправлении, формирование представительного органа муниципального образования. Даётся сравнительный анализ становления и развития местного самоуправления в монопромышленном городе до и в ходе проведения муниципальной реформы в Республике Татарстан

**В первом параграфе «Способы активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления»** раскрывается проблема вовлечения населения в осуществление местного самоуправления. При этом соискатель исходит из положения о том, что решение вопросов местного значения непосредственно населением – главное назначение местного самоуправления

Законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов предоставляют гражданам, проживающим на территории муниципальных образований, широкие возможности для участия в местном самоуправлении

В каких же формах лично для себя считают наиболее приемлемым участие в местном самоуправлении жители города Нижнекамска? На этот вопрос обоснованный ответ дают данные, приведенные в таблице

**Возможные формы участия в местном самоуправлении, по мнению жителей города (в процентах от общего числа ответов)**

Форма участия	Июнь 2005	Октябрь 2006
Местный референдум	30	35
Муниципальные выборы	21	45
Правотворческая инициатива граждан	12	11
Территориальное общественное самоуправление	15	9
Публичные слушания	14	17
Собрания граждан	21	32
Опрос граждан	20	28
Обращение в органы местного самоуправления	16	23
Работа в органах местного самоуправления	21	31
Не будут участвовать ни в какой форме	12	13
Затруднились с ответом	37	17

Оценивая возможности своего участия в различных формах самоуправления, горожане отмечают в первую очередь самые известные пассивные формы участия местный референдум, муниципальные выборы и собрания граждан

В такой эффективной форме, как правотворческая инициатива граждан, считают приемлемым свое участие всего 12% горожан до начала реформы, а в ходе реализации реформы – только лишь 11%. Это показывает, что жители города слабо представляют себе правотворческую инициативу, пока нормативно-правовой акт по правотворческой инициативе граждан не принят

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения могут проводиться публичные слушания. В публичных слушаниях готовы участвовать до муниципальной реформы – 14%, в ходе реализации реформы больше – 17% горожан

В такой форме участия в местном самоуправлении как опрос граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления готовы участвовать до проведения муниципальной реформы – 20%, в ходе реализации реформы – 28% горожан Произошел, как видим, заметный рост – на 8%

Форму обращения в органы местного самоуправления до проведения муниципальной реформы выбрали 16%, в ходе реализации реформы – 23% горожан Между тем, результаты исследования в 2005 году показали, что только 14% жителей обращались в администрацию города и территориальные советы общественного самоуправления, в среднем по городу 23% обращались к своим депутатам в течение предыдущего срока их полномочий Дело в том, что каждая просьба или жалоба жителей наталкивается на довольно сложную бюрократическую систему Для снижения бюрократических процедур при обращении горожан в органы местного самоуправления с сентября 2006 года установлен прямой контактный телефон с главой муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район», где любой житель города может связаться с адресатом по интересующему его вопросу

Большинство людей с самого начала не интересуются никакими органами власти, в том числе местными До проведения муниципальной реформы 12%, в ходе реализации реформы 13% горожан ни в какой форме не пожелали участвовать в местном самоуправлении Ожидания жителей по поводу органов власти довольно низки, им это не интересно до тех пор, пока не появится какая-то услуга, которая заинтересует многих

Такую форму самоуправления, как территориальное общественное самоуправление (ТОС), выбрали до проведения муниципальной реформы 15%, в ходе реализации реформы – 9% горожан Функции ТОС могут быть самыми разнообразными ТОС может одновременно играть роль общественной организации, хозяйствующего субъекта, кооператива, благотворительной организации, выполнять представительские функции, обеспечивать исполнение решений,

принятых на собраниях граждан. Все зависит только от желания самих жителей города. Необходимо передавать часть властных полномочий муниципальных органов власти ТОС, так как ТОС на уровне микрорайонов города оказалось формально «пристегнутым» к местному самоуправлению, но фактически – лишенным финансовой базы, следовательно, и возможности влиять на принятие публично-властных решений.

Вместе с тем, несмотря на достаточное количество организационных форм осуществления местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вовлеченность граждан в жизнь местного сообщества находится на невысоком уровне. Причинами этого, с одной стороны, является отсутствие уверенности в собственной способности влиять на решения органов местного самоуправления, с другой – отсутствие достаточной информации о различных формах участия населения в осуществлении местного самоуправления, как следствие – патерналистское отношение населения к местным проблемам. Уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления во многом зависит от политики муниципальных органов власти, от их стремления вступать во взаимодействие с населением.

Во втором параграфе **«Представительный орган муниципального образования в системе местного самоуправления»** анализируется формирование представительного органа в монопромышленном городе, которое является одним из важных факторов его становления и функционирования.

В целом выборы органов местного самоуправления, в том числе во вновь образованных муниципальных образованиях, прошедшие в 2004–2005 годах, в результате которых были сформированы представительные органы местного самоуправления и избраны главы муниципальных образований, завершили очередной этап реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

В составе депутатского корпуса представительных органов муниципальных образований, избранных на муниципальных выборах в 2004 – 2005 годах, только

18,8% депутатов являются представителями политических партий, что демонстрирует слабую роль политических партий на муниципальных выборах. Региональные и местные отделения политических партий преимущественно ориентированы на участие в федеральных и региональных выборных кампаниях.

Всего кандидатами в депутаты представительных органов муниципальных образований всех уровней в Республике Татарстан было выдвинуто 10 009 человек, 5132 из них, то есть больше 51% – политическими партиями. Между тем, на муниципальных выборах партийная принадлежность кандидатов не играла решающей роли в предвыборной борьбе. Кандидаты особое внимание обращали на решении социальных и коммунальных проблем горожан.

В представительный орган муниципального образования «Город Нижнекамск» на 25 депутатских мандатов было выдвинуто 41 человек, то есть в среднем на одно место 1,64 человека, при этом в 11 округах выборы были безальтернативными.

Анализ выборов в представительные органы муниципальных образований показывает, что чем ниже статус муниципального образования, тем меньше желающих занять депутатское место в представительном органе. В абсолютном большинстве сельских, а также во многих городских поселениях, наблюдается минималистская схема «один округ – один кандидат». Во многом это было обусловлено недостаточной информированностью населения о реформе местного самоуправления.

В составе представительного органа муниципального образования «Город Нижнекамск» молодежи до 30 лет всего 4%, из 25 депутатов 11 имеют возраст от 41 до 50 лет, женщин – 16%, что намного ниже среднероссийских показателей. В целом можно утверждать о том, что население города хотело бы видеть в представительном органе реальную власть с широкими полномочиями для решения местных задач, с помощью которого оно могло бы повлиять на решение конкретных проблем в городе.

В третьем параграфе «Муниципальные услуги: реализация и основные направления повышения эффективности» раскрывается одна из основных

функций, осуществляемых органами местного самоуправления, – оказание услуг населению. Это обеспечение потребности населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других важных услугах

В условиях, когда основным потребителем муниципальных услуг являются горожане, в деятельности муниципальных органов власти целесообразно более полно учитывать мнение населения муниципального образования, а также оценивать эффективность и качество предоставляемых муниципальных услуг. Для этого, по нашему мнению, в муниципальном управлении целесообразно проводить регулярный социальный мониторинг и, соответственно, в его рамках измерять следующие параметры: оценка населением социально-экономической ситуации в городе, состояние экологической обстановки, удовлетворенность жителей работой общественного транспорта, состоянием дорог, благоустройством территории, подачей газа и электричества, водоснабжение, уровень медицинского обслуживания, наличие объектов торгового и бытового обслуживания, культурная и спортивная жизнь города, охрана общественного порядка, социальная поддержка населения, уровень оказания публичных услуг, уровень информированности населения о деятельности муниципальных органов власти

В основе развития местного сообщества, как правило, лежат экономические процессы, а в их основе экономическая деятельность хозяйствующих субъектов различных форм собственности, деятельность которых направлена на удовлетворение коллективных потребностей населения муниципального образования, так и не служащих удовлетворению этих потребностей. Горожане удовлетворены экономическим развитием местного сообщества, при этом их позиция не изменилась и в ходе реализации муниципальной реформы. Характерной чертой монопромышленных городов является сужение экономических возможностей для жителей, вызванное наличием очень малого числа предприятий на его территории, что вызывает серьезные экономические и социально-психологические проблемы

Одной из основных причин удовлетворения экономическим развитием мо-

непромышленного города явился успех в преодоления монопрофильности городского поселения Нижнекамск

Горожане до и в ходе проведения муниципальной реформы удовлетворены оказанием местными органами власти таких видов муниципальных услуг, как работа общественного транспорта, подача электричества и газа, обеспеченность спортивными сооружениями, библиотеками, жильем, услугами медицинских и оздоровительных учреждений, получением высшего образования, благоустройством территории, хотя и в меньшей степени, публичными услугами (выдача справок, разрешений и других документов)

Строительство новых химических производств в Нижнекамске вызывает серьезное беспокойство у жителей города Поэтому больше половины горожан не удовлетворены состоянием защиты окружающей среды, при этом их количество увеличилось в ходе проведения муниципальной реформы Горожане не удовлетворены также состоянием дорог, качеством водоснабжения, социальным обеспечением населения города Поэтому муниципальные органы власти должны больше внимания уделять решению этих проблем

При этом уровень оказываемых услуг подлежит оценке для того, чтобы можно было внедрить необходимые усовершенствования, а также выработать механизмы обратной связи с населением для своевременного выявления противоречий и принятия мер по предупреждению конфликтов между населением и администрацией по поводу оказываемых услуг

Очевидно, что оказание услуг высокого качества, которые полностью отвечали бы требованиям потребителей, по-прежнему была и остается одной из основных проблем в деятельности органов местного самоуправления в ходе реализации муниципальной реформы в стране

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются его результаты, даются выводы и рекомендации

Анализ исследований показывает, что на современном этапе становление и развитие местного самоуправления зависит от многих факторов: уровня граж-

данского правосознания населения, уровня развития правовой культуры населения, от беспомощности населения перед властью любого уровня, патерналистскими установками в массовом сознании, слабостью институтов гражданского общества, не способных защитить интересы граждан

В результате проводимой реформы местного самоуправления пока не произошло сокращение функций администраций муниципальных районов за счет передачи части из них на уровень поселений. До сих пор в муниципальной собственности районов находится значительное число муниципальных предприятий и учреждений. В этих условиях администрации муниципальных районов недостаточно эффективно осуществляют регулятивные, административные, контрольные функции, свойственные всем органам публичной власти

На уровне Нижнекамского муниципального района для активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления целесообразно завершить процесс принятия нормативно-правовых актов по правотворческой инициативе граждан, а также по опросу граждан

Одним из основных путей развития, становления системы местного самоуправления является широкое вовлечение населения в управление местным сообществом в различных организационных формах, посредством которого решаются вопросы местного значения и удовлетворяются потребности населения в муниципальных услугах

**В приложении** представлены результаты прикладной части работы, инструментарий эмпирических исследований

**Основные положения и результаты работы отражены в следующих публикациях:**

1 Хайдаров Р Р Проблемы информирования населения о ходе муниципальной реформы в монопромышленном городе / Р Р Хайдаров // Вестник Самарского государственного университета. – 2007 – № 1 (51) – С 81-84

2 Хайдаров Р Р Проблемы становления местного самоуправления в монопромышленном городе / Р Р Хайдаров // Власть – 2007 – № 8 – С 43-47

- 3 Хайдаров Р Р Местное самоуправление в монопромышленном городе  
формы реализации населением / Р Р Хайдаров // Адлеровские социологиче-  
ские чтения Сборник материалов Республиканской конференции Отв ред  
А Емекеев, Р М Рахимова – Альметьевск, 2006 – С 182-185
- 4 Хайдаров Р Р Межэтнические отношения в монопромышленном городе в  
 деятельности органов местного самоуправления / Р Р Хайдаров, А В Усманова //  
Бугульминские социологические чтения Сборник материалов Республиканской конфе-  
ренции Отв ред А А Емекеев, Р М Рахимова – Альметьевск, 2006 – С 155-158
- 5 Хайдаров Р Р Местная власть и общественное мнение / Р Р Хайдаров //  
 актуальные проблемы образования, науки и производства Материалы межву-  
гуской научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвящен-  
ной 40-летию города Нижнекамска Под ред В И Елизарова, М А Закирова –  
Казань Изд-во Инновационно-издательский дом «Бутлеровское наследие»,  
2006 – С 258-260
- 6 Хайдаров Р Р Проблемы формирования представительного органа му-  
ниципального образования в деятельности политических партий / Р Р Хайда-  
ров // Этнодидактика народов России – исследовательский проект ЮНЕСКО  
Материалы IV Международной научно-практической конференции. Под ред  
Г Ялалова – Нижнекамск Изд-во НМИ, 2006 – С. 315-318
- 7 Хайдаров Р Р Местная власть и общественное мнение (на материалах  
социологических исследований) / Р Р Хайдаров // Научные труды аспирантов  
и соискателей – Казань Издание Академии наук Республики Татарстан Центр  
перспективных экономических исследований АН РТ, 2006 – С 82-86
- 8 Хайдаров Р Р Влияют ли мы на решения, принимаемые местными властями  
а примере г Нижнекамска и Нижнекамского района) / Р Р Хайдаров // Научные  
труды аспирантов и соискателей – Казань Издание Академии наук Республики Татарстан Центр  
перспективных экономических исследований АН РТ, 2006 – С 86-88

9 Хайдаров Р Р Становление территориального общественного самоуправления в монопромышленном городе сравнительный анализ / Р Р Хайдаров // Социально-экономические и технические системы – Набережные Челны КамПИ, 2006 – № 12 (28) Режим доступа <http://kampi.ru/sets>

10 Хайдаров Р Р Статус муниципального городского округа как фактор повышения качества жизни населения / Р Р Хайдаров // Научные труды аспирантов и соисследователей Вып II – Казань Издание Академии наук Республики Татарстан Центр перспективных экономических исследований АН РТ, 2007 – С 80-82

11 Хайдаров Р Р Основные теории местного самоуправления / Р Р Хайдаров // II Адлеровские социологические чтения Сборник материалов Республиканской конференции Отв ред А А Емекеев – Альметьевск, 2007 – С 104-107