

Н.В.

ЯШАГИНА НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН:
МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
(СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 22.00.08 - социология управления

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Казань

2003

Диссертация выполнена на кафедре государственного управления, истории и социологии Казанского государственного технологического университета

Научный руководитель;

кандидат исторических наук,

доцент

Сергеев Сергей Алексеевич

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук

профессор

Хайруллина Юлдуз Ракиповна

кандидат юридических наук

Зарипов Фарит Вакифович

Ведущая организация:

Казанский государственный университет

Защита состоится «20» января 2004 года в «13.00» часов на заседании диссертационного Совета К 212.080.02 по присуждению ученой степени кандидата социологических наук при Казанском государственном технологическом университете по адресу: 420020, Казань, ул. Сибирский тракт, 12, КГТУ, корп. Д, ауд. 302.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Казанского государственного технологического университета

Автореферат разослан « 17 » декабря

Ученый секретарь диссертационного

совета, кандидат исторических наук,

доцент


К.С. Идиатулина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется сложным и противоречивым характером взаимодействия двух до определенной степени независимых систем социального управления: государственного управления и местного самоуправления.

Россия на различных этапах своего развития в той или иной мере утрачивала самоуправленческую составляющую в организации системы власти. Очередной этап сильной концентрации государственной власти приходится на период 1930-1980 гг., когда местное самоуправление было вычеркнуто из государственного устройства и заменено государственным управлением на местах. В настоящее время Россия пытается вернуться к системе публичной власти, которая включает: государственное управление, организованное по принципу «сверху - вниз», и местное самоуправление, организованное по принципу «снизу - вверх».

Мощный толчок к развитию местного самоуправления в первой половине 1990-х гг. дало стремление федеральной власти сдерживать центробежные тенденции, которые возникли в ряде субъектов Федерации. Местное самоуправление, являясь органической частью системы сдержек и противовесов, работающей по вертикали, способно создать реальный противовес сепаратистским настроениям региональных элит. С другой стороны, местное самоуправление, представляя собой уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, выступает одним из сильнейших социальных механизмов, обеспечивающих взаимодействие общества и государства.

Вместе с тем в процессе становления новой модели взаимодействия государственного управления и местного самоуправления в РФ отчетливо наметились несколько противоречивых тенденций. В одних субъектах Федерации наблюдается тенденция поглощения местного самоуправления государственными структурами с установлением на уровне районов, городов органов государственной власти, в других - местное самоуправление наделяется столь широкими государственными полномочиями, что практически становится государственным управлением на местах, в третьих - превращается в безвластный орган общественной самодеятельности, лишенный необходимой материальной и финансовой основы.

В этой связи становится актуальной задача исследования форм и моделей взаимоотношений органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления, что необходимо для выявления проблем в становлении данного института и, соответственно, нахождения путей для их разрешения. Актуализируют исследование начатая в 2000 г. реконструкция системы государственной власти в стране, направленная на укрепление федеральной вертикали управления, а также новый этап реформирования местного самоуправления,

обусловленный принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹.

Проблемная ситуация, побуждающая к исследованию, состоит в том, что с одной стороны, идет целенаправленный процесс конструирования местного самоуправления федеральными органами государственной власти и управления, государство вносит большой вклад в его развитие, а с другой - наблюдается мощное сопротивление этому процессу, в стране нарушаются права муниципальных образований, отсутствует провозглашенная самостоятельность и независимость муниципалитетов на региональном уровне в ряде субъектов РФ.

Степень научной разработанности темы. Характер темы обусловил необходимость обращения к широкому кругу научной литературы, посвященной проблематике местного самоуправления.

Вопросы взаимодействия государственного управления и местного самоуправления исследовались в трудах русских ученых конца XIX - начала XX вв.: В.П.Безобразова, И.П.Белконского, А.И.Васильчикова, Л.А. Велихова, Б.Б.Веселовского, А.Д.Градовского, А.Кизеветтера,² Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского, М.И.Свешникова, В.Трутовского.³

В советский период самоуправление, встроенное в единую иерархическую систему государственного управления, рассматривалось либо в контексте социального управления обществом, либо как производственное социалистическое самоуправление трудящихся.³ Проблемы общественного самоуправления вновь вышли на передний план

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Российская газета. 8 октября. 2003.

² См.: Безобразов В.П. Избранные труды. М., 2001; Белконский И.П. Самоуправление и земство. Ростов — на - Дону, 1905.; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1870; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управление, финансах и методе хозяйства. М., 1928; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. СПб., 1909-1911; Градовский А.Д. Начало русского государственного права. СПб., 1883; Кизеветтер А. Местное самоуправление в России. М., 1914; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического анализа основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892; Трутовский В. Современное земство. СПб., 1914.

³ См., например: Афанасьев А.Г. Научное управление обществом. М., 1973; Белоусов Р.А. Развитие демократических начал в управлении социалистическим производством. М., 1980; Бокарев Н.Н. Расширение участия трудящихся в управлении производством. М., 1979; Суворов Л.Н. Социальное управление: опыт философского анализа. М., 1984.

науки и практики социального управления в связи с политикой перестройки (после 1985 г.)¹.

Возрождение системы местного самоуправления в начале 1990-х гг. привело к резкому росту интереса ученых к проблематике местного самоуправления и различным аспектам его взаимодействия с государственной властью. В теоретическом плане местное самоуправление как социальный институт рассматривалось в трудах таких ученых, как Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, Л.В. Гильченко, Н.А. Емельянов, А.А. Замотаев, Н.И. Миронова, И.И. Овчинников, А.Н. Широков². Проблемы становления местного самоуправления и его взаимодействия с государственным управлением освещались в рамках муниципального права в работах С.А. Авакьяна, А.Д. Казанчева, Е.М. Ковешникова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, С.Г. Наймушиной, Э.А. Нехядовича, Н.Л. Постового, Н.А. Шевчик, Е.С. Шургиной, В.А. Ясюнаса. Новая отрасль научного знания - му-

¹ См., например: Бутенко А.П. Власть народа посредством самого народа: о социальном самоуправлении. М., 1988; Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа. М., 1987; Сергеев И.П. Демократия и самоуправление народа. М., 1987; Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. М., 1986; Черняк Э.В. Критика буржуазной фальсификации социалистического самоуправления народа. Казань, 1990.

² См.: Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право, 1996. №11; Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999; Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. М., 1998; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. Тула, 1997; Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999; Миронова И.И. Местное самоуправление как социальный институт: генезис, становление, основные тенденции развития: Автореферат дис. ...канд. социол. наук. М., 2002; Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999; Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. Обнинск, 1997.

³ См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994; Казанчев Ю.Д. Муниципальное право. М., 1998; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001; Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. №10; Кутафин О.Е. Муниципальное право РФ. М., 1997; Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: Автореферат дис. ...канд. юрид. наук. М., 1999; Нехядович Э.А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2000; Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998; Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2001; Шургина Е.С. Муниципальное право. М., 1999; Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998.

ниципальная наука исследуется в работе А.Г.Гладышева¹.

В работах отечественных социологов находят отражение вопросы, связанные с анализом современного состояния российской системы местного самоуправления, выявлением проблем и ценностно-нормативных предпосылок его развития, результаты конкретных социологических исследований, дающих богатый аналитический материал о практике функционирования отечественного местного самоуправления². Среди работ по социологии особого внимания заслуживают публикации Ж.Т. Тощенко и Г.А. Цветковой³.

Значимый материал, позволяющий исследовать практику взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления в различных субъектах Федерации, содержится в журналах по муниципальной проблематике: «Городское управление», «Муниципальная власть», «Местное право», «Конституционное и муниципальное право»⁴.

¹ См.: Гладышев А.Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика. М., 2003.

² См., например: Агапонов А.К. Регионы и муниципальное управление: вопросы ответственности // Социологические исследования. 2002. №2; Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Саратов, 1997; Забарова Е.Н. Участие граждан в управлении городом // Социологические исследования 2002. №2; Лапин В.А. Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России: материалы круглого стола // Личность. Культура. Общество. 2000; Орлов И.В. Взаимодействие государственных и муниципальных органов власти: ресурсы управленческой вертикали. Автореф. дис. ...канд. социол. наук. М., 2001; Филенко В.И. Социальное партнерство как взаимодействие органов муниципальной власти и местного самоуправления: Автореферат дис. ...канд. социол. наук. М., 2000.

³ См.: Тощенко Ж.Т. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России // Социологические исследования. 2003. №8; Цветкова Г.А. 1) Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Социологические исследования. 2002. №2; 2) Особенности партийной жизни на местном уровне // Социологические исследования. 2003. №8.

⁴ См., например: Бабичев И.В. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное право. 2003. №1-2; Больше моделей хороших и разных! («Круглый стол» с острыми углами) // Муниципальная власть. 2001. №5; Гриценко Е. Механизм взаимодействия органов регионального и муниципального управления // Местное самоуправление. 2000. №1; Кулагин Д.В. Совершенствование института местного самоуправления - залог успешной деятельности всех уровней власти в государстве // Местное право. 2001. №7; Лексин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности реформы местного самоуправления // Местное право. 2001. №8; Юдин В. Равнение на поселение. Две модели местного самоуправления: перспективы развития // Муниципальная власть. 2001. №5.

При изучении местного самоуправления в Республике Татарстан заслуживают внимания работа, подготовленная авторским коллективом политологов под редакцией М.Х.Фарушкина¹, где раскрываются особенности организации местного самоуправления в республике, монографии А.Н.Ершова², в которых автором одним из первых рассматриваются социальное моделирование, социальные и социокультурные условия реализации модели местного самоуправления на региональном уровне, а также работы М.С. Низамовой, посвященной изучению казанского земства в конце XIX - начале XX вв., Э.В.Черняка³, где основное внимание уделено истории городского самоуправления в г.Казани. Специфика организации местного самоуправления в Татарстане анализируется в работах А.З. Гильманова, Ю.Н. Соловаровой⁴. Проблематика соотношения государственного управления и местного самоуправления в республике становится темой научно-практических конференций⁵.

Анализ литературы позволяет заключить, что в современной российской политической и социологической науке положено начало разработки актуальной и одновременно сложной тематики, связанной с изучением института местного самоуправления. Вместе с тем проблема заключается в том, что многие аспекты остаются неизученными или весьма спорными, в частности, не нашли отражения в исследованиях направления и формы взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления, дискуссионными остаются вопросы организации различных моделей взаимоотношений государственного управления и местного самоуправления в субъектах РФ. За пределами внимания большинства исследователей остается

¹ См.: Политическая система Республики Татарстан (институционно-нормативный анализ). Казань, 1995.

² См.: Ершов А.Н. 1) Становление местного самоуправления в современных условиях (опыт социологического исследования). Казань, 1999; 2) Социальные ресурсы местного самоуправления: опыт социологического анализа в Республике Татарстан. Казань, 2000.

³ См.: Низамова М.С. Казанское земство в конце XIX - начале XX вв.: местное самоуправление и земское общественное движение. Дис. ...канд. ист. наук. Казань, 1995; Черняк Э.В. Городское самоуправление в г.Казани 1870-1892 гг. / Э.В.Черняк, А.Б.Мадияров. Казань, 2003.

⁴ См.: Гильманов А.З. 1) Перспективы становления местного самоуправления (пример Татарстана) // Социологические исследования. 1998. №11; 2) Местное самоуправление в Республике Татарстан: теоретические и прикладные основы. Казань, 2002; Соловарова Ю.Н. Институционализация местного самоуправления: социокультурный аспект конструирования (на материалах Республики Татарстан). Автореф. дис. ...канд. социол. наук. Казань, 2003.

⁵ См., например: Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправление. Казань, 2001; Государственное и муниципальное управление: история, теория и практика. Казань, 2002.

изучение социально-политических конфликтов, возникающих во взаимоотношениях между органами государственного управления и органами местного самоуправления. Особенно ощущается дефицит специальных исследований, в которых анализировались бы система взаимоотношений и проблематика взаимодействия между органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления в Республике Татарстан, процесс развития местного самоуправления в г.Казани.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что комплексное социологическое изучение процессов и моделей взаимодействия государственного управления и местного самоуправления особенно на региональном уровне не нашло должного отражения в научной литературе. Актуальность проблемы и ее недостаточная разработанность послужили основанием для выбора ее в качестве темы настоящего диссертационного исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель данной работы - охарактеризовать процесс и модели взаимодействия государственного управления и местного самоуправления как элементов социального управления в Российской Федерации и Республике Татарстан в период с 1993 г. по 2003 г. Достижение поставленной цели требует решения следующих задач:

- исследовать содержание государственного управления и местного самоуправления в системе социального управления;
- рассмотреть основы взаимодействия государственного управления и местного самоуправления в теориях местного самоуправления и муниципальных системах;
- классифицировать формы взаимодействия органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- выявить модели взаимоотношений органов государственного управления и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- проанализировать причины существования социально-политических конфликтов во взаимоотношениях между органами государственного управления и органами местного самоуправления и определить их основные типы;
- раскрыть специфику взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в процессе становления и развития местного самоуправления в Республике Татарстан;
- провести социологический анализ практики взаимодействия местных органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления в г.Казани.

Объектом исследования является система публичной власти, включающая государственное управление и местное самоуправление, а предметом - взаимодействие органов государственной власти и

управления и местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Татарстан как социальный процесс.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1993 г., когда была принята Конституция РФ, положившая отчет нового этапа развития местного самоуправления в России, до 2003 г., когда был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», предполагающий коренные изменения в системе местного самоуправления.

Теоретико-методологической основой исследования послужили идеи и выводы, сформулированные отечественными и зарубежными авторами в области общей социологии, социологии управления, социальной философии, муниципального менеджмента, государственного и правоведения.

В качестве теоретико-методологической основы при исследовании процесса институционализации местного самоуправления были использованы идеи общей теории самоорганизации и синергетического подхода (А.А.Богданов, Г.Хакен, И.Пригожин, Н.Н.Моисеев и др.).

При исследовании взаимоотношений института местного самоуправления и государственного управления автор опирался на методологические принципы представителя конфликтно-функционального подхода (Р.Дарендорф, Г.Зиммель, Л.Козер).

В исследовании были применены идеи теории социальных изменений П.Штомпки, а именно, концепция социокультурного поля или «процессуальный образ жизни».

Теоретико-методологической основой также послужили труды исследователей, принадлежавших к государственной школе местного самоуправления (Л.Штейн, А.Д.Градовский, В.П.Безобразов, Н.И.Лазаревский, Л.Велихов).

Методы исследования. В качестве основных методов исследования использовались системный, сравнительный метод, метод моделирования, логический метод, анализ документов, экспертный опрос, контент-анализ.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Нормативно-правовые документы и рабочие материалы органов власти и управления федерального, регионального и муниципального уровней.
2. Результаты двух экспертных опросов, проведенных автором в 2002 - 2003 гг.¹ среди работников местных органов государственной власти и органов местного самоуправления Советского района г.Казани с целью выявления оценок экспертов по проблемам их взаимодействия, а также результаты экспертного опроса, проведенного в 1999 г. группой ученых кафедры государственного управления, исто-

¹ Экспертные опросы были проведены в режиме мониторинга: июль 2002 г. (25 чел.), октябрь 2003 г. (25 чел.).

рии и социологии Казанского государственного технологического университета в рамках проекта «Обучение и подготовка кадров в системе «ОТОС (органы территориального общественного самоуправления) - районная администрация» среди глав 9 органов самоуправления г.Казани с целью выяснения их мнений и установок о практической деятельности органов самоуправления, где автор принимал участие в проведении экспертного опроса глав управ, обработке результатов и составлении выводов. Эмпирическую основу исследования также составили материалы республиканских СМИ о развитии местного самоуправления в Татарстане. Был проведен контент-анализ газеты «Республика Татарстан» за период с января по октябрь 2003 г, позволивший выявить оценку муниципального устройства в республике.

3. Вторичный анализ социологических исследований по проблемам местного самоуправления, проведенных в целом по Российской Федерации и Республике Татарстан за период с 1994 г. по 2003 г. службами изучения общественного мнения: отделом социально-политического анализа и изучения общественного мнения Государственного Совета РТ¹, социологической лабораторией Сургутского государственного университета², кафедрой прикладной социологии Российского государственного гуманитарного университета г.Санкт-Петербург³, исследовательской группой ЦИРКОН по заказу Института экономики города г.Москва⁴.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в постановке научной проблемы и выборе предмета исследования, а также определяется полученными результатами. В данной работе комплексно анализируются процесс и модели взаимодействия государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Татарстан.

1. Предложена классификация форм взаимоотношений между органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления в зависимости от преобладающей роли того или иного участника взаимоотношений.

2. Рассмотрены практические аспекты взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в

¹ См.: Власть и политика. Местное самоуправление в теориях и оценках общественности. Аналитический обзор / Аппарат Государственного Совета РТ. Отдел социально-политического анализа и изучения общественного мнения. Казань, 1999. Выпуск №3.

² См.: Мартынов М.Ю. Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления // Социологические исследования. 2003. №8.

³ См.: Великая Н.М. Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. 2003. №8.

⁴ См.: Граждане оценивают местное самоуправление. Аналитический доклад по итогам опросов общественного мнения. Исследовательская группа ЦИРКОН // www.zircon.ru

различных субъектах Федерации, сделана попытка сгруппировать регионы РФ по характеру взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Предложена типология социально-политических конфликтов во взаимоотношениях между органами государственного управления и органами местного самоуправления, выявлены причины их возникновения.

4. Раскрыта специфика взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в Республике Татарстан и в г.Казани.

5. Проведен анализ практики взаимодействия местных органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления в г.Казани.

6. Выявлены основные проблемы современного этапа развития местного самоуправления в Республике Татарстан и г.Казани и сделаны прогнозные оценки в отношении перспектив его развития.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования. Проведенное исследование позволяет восполнить в определенной степени пробелы, которые существуют в разработке проблемы взаимоотношения государственного управления и местного самоуправления как социальных институтов. Выводы и практические предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут способствовать решению прикладных задач, связанных с совершенствованием процесса взаимодействия органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления.

В учебно-методическом плане значение диссертации заключается в том, что материалы исследования могут быть использованы в процессе преподавания курсов «Система государственного управления», «Регионоведение», «Муниципальное право», «Муниципальный менеджмент», «Социология управления», а также спец.курсов для подготовки государственных и муниципальных служащих.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. При анализе взаимоотношений органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления автор выделяет два направления исследования: 1. местное самоуправление и федеральная власть; 2. местное самоуправление и региональная власть. В рамках первого направления предложена классификация форм взаимоотношений в зависимости от преобладающей роли участников: 1. активно деятельными участниками являются органы государственной власти и управления; 2. активно деятельными участниками выступают как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления; 3. преобладающая роль принадлежит органам местного самоуправления.

2. В рамках второго направления исследования выделены три модели взаимодействия органов государственного управления и орга-

нов местного самоуправления в субъектах Федерации, обусловленные характером их взаимоотношений: 1. «государственная»; 2. «общественно-государственная»; 3. «общественная».

3. В ряде субъектов Федерации основные тенденции преобразований в сфере местного самоуправления определил процесс сопротивления его развитию со стороны региональных органов государственной власти, что стало причиной ряда конфликтов между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Автор выделены два основных типа социально-политических конфликтов: 1. конфликты по поводу власти; 2. конфликты по поводу финансовых и экономических ресурсов.

4. Специфика реформирования системы местного самоуправления в Республике Татарстан заключается в определении территориального уровня местного самоуправления. На уровне местного самоуправления (крупные города, сельские районы) действуют местные органы государственной власти и управления, положение которых позволяет определить их как достаточно близкие по статусу и функциям к органам местного самоуправления. Самоуправление организовано в небольших территориальных поселениях, при этом статус органов местного самоуправления ближе к территориальному общественному самоуправлению. Создание подобной системы было обусловлено стремлением руководства «сохранить управляемость в республике в целом».

5. С момента становления местного самоуправления в республике и по настоящее время этот процесс можно охарактеризовать как вяло текущий. С одной стороны органы государственной власти республики намеренно не выполняют основные мероприятия по становлению местного самоуправления, а с другой — ими активно пропагандируется позитивный образ «модели местного самоуправления Татарстана» и формируется миф «местное самоуправление - сильная и действенная власть населения», что не соответствует реальной социальной практике.

6. Особенность процесса формирования местного самоуправления в г.Казани заключается в том, что он жестко регламентирован и управляется местными органами государственной власти. Управы представляют собой подразделения районных администраций в селах. Полномочия органов самоуправления носят фиктивно-административный характер, реальные полномочия по управлению территориями сосредоточены у местных органов государственной власти.

7. Дальнейшее существование действующей системы власти на местном уровне в Республике Татарстан в свете принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» видится невозможным. Автор предлагает вариант двухуровневой организации местного самоуправления в столице рес-

публики: 1. низовой уровень - на уровне районов в городе; 2. верхний уровень - на уровне города в целом. Действующие органы самоуправления преобразуются в органы территориального общественного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Ряд теоретических положений, выводы, практические рекомендации диссертации отражены в публикациях автора, и докладывались автором на научно-практических конференциях: Дни науки социально-экономического факультета КГТУ (1999, 2000, 2002 г., Казань, КГТУ); межрегиональная научно-практическая конференция «Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправление» (23 января 2001 г., Казань, КГТУ), Всероссийская научно-практическая конференция «Становление гражданского общества и демократической политической системы в Российской Федерации» (29 октября 2002 г., Казань, Институт государственной службы при Президенте РТ), научно-практическая конференция «Государственное и муниципальное управление: история, теория, практика» (5 марта 2002 г., Казань, КГТУ). Содержание исследования отражено в 7 публикациях.

Структура диссертации определена ее исследовательскими задачами и состоит из введения, трех глав (шести параграфов), заключения, списка источников и литературы, 14 приложений. Библиографический список включает 234 наименования. Объем диссертации 201 страница компьютерного текста, объем приложений - 64 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется проблема исследования, характеризуется степень научной разработанности темы, формулируются цель и задачи, объект и предмет исследования, определяются теоретико-методологические основы работы и методы исследования, анализируется ее эмпирическая база, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические основы исследования взаимодействия государственного управления и местного самоуправления» исследуются содержание государственного управления и местного самоуправления как элементов системы социального управления, излагаются теоретические концепции местного самоуправления, определяющие основы взаимодействия государственного управления и местного самоуправления, а также рассматриваются основные системы местного самоуправления.

В первом параграфе «Государственное управление и местное самоуправление как элементы системы социального управления» заложены методологические рамки исследования. Государственное

управление и местное самоуправление рассматриваются как подсистемы (элементы) единого социального управления.

При изучении природы местного самоуправления используют идеи теории самоорганизации. Местное самоуправление рассматривается в рамках эволюционного процесса развития общества как целостного организма, это уже не только порождение субъективной воли большинства, но и проявление объективных явлений социального развития. Специфика местного самоуправления состоит в двойственной политической природе: с одной стороны это социальный институт, низовой аппарат управления, а с другой стороны - исполнитель гражданских полномочий.

Анализируя изменения, происходящие в сфере нового государственного устройства России, автором делается акцент, во-первых, на обратную сторону процесса самоорганизации, а именно процесс разрушения, и, во-вторых, подчеркивается непрерывность событий, непредсказуемость многих явлений. Это, в свою очередь, предполагает использование синергетического подхода. Общество рассматривается не как статичное и стабильное состояние, а как процесс («процессуальный образ общества»), не как «жесткий квазиобъект, а как постоянно длящийся поток событий»¹.

Методология неравновесных, неустойчивых социальных структур (зарождение «порядка из хаоса»), представляется применимой к исследованию нынешнего состояния российского общества, в том числе, - социальных изменений, которые сопровождают становление местного самоуправления. При этом точкой бифуркации, после которой последовало непредсказуемое ветвление социальных процессов в России, есть основания считать крушение советской системы. В результате действия множества случайных факторов (флуктуаций) окружающих социальные среды российское общество оказалось на новом пути развития. Официально заявлено, что этот путь демократический - к правовому государству и гражданскому обществу, что предполагает развитое местное самоуправление. Но заявить о новом направлении движения - еще не значит сразу оказаться в новом стабильном состоянии. В настоящее время наблюдается проявление разнополярных интересов и влияние самых разнообразных факторов. Это приводит, с одной стороны, к целенаправленному конструированию местного самоуправления, а с другой, - к мощному сопротивлению этому процессу, что можно объяснить силой традиционных представлений, экономическими и интеллектуальными интересами распадающейся системы, доминирующих в прошлом и еще сохраняющих определенные позиции в настоящем.

В процессе взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления автор уделяет внимание принципу

¹ Штомпка П. Социология социальных изменений. М., 1996.

субсидиарности, в соответствии с которым местное сообщество должно иметь приоритет по отношению к региональным структурам и государству. Все вопросы, которые наиболее эффективно (в интересах личности и местного сообщества) могут быть решены на местном уровне, должны относиться к компетенции местного сообщества.

Процесс согласования интересов местного самоуправления и государственного управления не всегда имеет конструктивный характер. По большей части интересы органов самоуправления и органов государственного управления вступают в конфликт. При исследовании конфликтов автор применяет идеи представителей конфликтно-функционального подхода (Р.Дарендорф, Г.Зиммель, Л.Козер), суть которого заключается в том, что конфликт как социальный процесс (одна из форм социального взаимодействия) может быть инструментом формирования и поддержания социальной структуры.

Второй параграф «Основные теории местного самоуправления и муниципальные системы» содержит анализ основных теорий местного самоуправления в контексте выделения положений о взаимодействии государственного управления и местного самоуправления, а также исследование муниципальных систем.

Автором рассматриваются три основные теории местного самоуправления: теория свободной общины, которая исходила из признания общины естественно сложившейся органической корпорацией, по существу независимой от государства; общественно-хозяйственная теория, основная идея которой заключалась в том, что самоуправление - это заведывание делами местного хозяйства; государственная теория, в рамках которой местное самоуправление рассматривалось как одна из форм местного государственного управления, но в отличие от последнего оно осуществляется местными жителями.

Основные теоретические положения о природе и сущности местного самоуправления оказали существенное влияние на формирование систем местного самоуправления в различных странах. Выделяют следующие исторически сложившиеся муниципальные системы: англосаксонскую, континентальную, смешанную. Истоки первой системы лежат в «общинной» теории самоуправления, в континентальной системе свое развитие получила «государственная» теория, смешанная система имеет сходство как с англосаксонской, так и с французской моделями, обладая некоторыми специфическими чертами.

Российская модель местного самоуправления сформировалась в дореволюционной России в ходе земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформы Александра II, хотя начала самоуправления можно встретить на более ранних этапах развития российской государственности. Земские учреждения рассматривались как общественные по своей сути органы, отличные от государственных органов, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни. В 1890 г. была проведена контрреформа, земские и городские учреждения стали рас-

сма­тривать­ся как часть государственного управления. Однако после Октябрьской революции 1917 г. органы земского и городского самоуправления были упразднены и заменены системой Советов, которые представляли собой органы государственной власти на местах.

При исследовании процесса взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления автор использует классификацию взаимоотношений, предложенную А.И.Черкасовым, которая включает: «модель партнерства», где отношения государственных органов и органов местного самоуправления рассматриваются как отношения равноправных участников; «агентская модель», в рамках которой преобладающая роль во взаимоотношениях принадлежит государственному управлению, а местное самоуправление рассматривается как инструмент, с помощью которого государственная власть реализует свои задачи; «модель взаимозависимости», где и государственные органы, и органы местного самоуправления тесно увязаны друг с другом, функционирование одних невозможно без поддержки других¹.

Во второй главе «Местное самоуправление в Российской Федерации: основные направления взаимодействия органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления» анализируются формы и модели взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в целом в Российской Федерации и в отдельных субъектах Федерации, выделяются основные типы социально-политических конфликтов, возникающих в ходе подобных взаимоотношений, причины их возникновения, анализируются основные положения нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В первом параграфе «Формы взаимодействия органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления в Российской Федерации» выделяются два направления исследования взаимодействия государственного управления и местного самоуправления: 1. местное самоуправление и федеральная власть; 2. местное самоуправление и региональная власть (государственная власть в субъектах РФ). Анализ процесса становления местного самоуправления в РФ приводит к выводу, что формирование системы местного самоуправления имело такой характер развития, когда нормы и институты возникали не столько в результате органического движения снизу (по инициативе населения), сколько в результате инициативы сверху, т.е. со стороны государства.

¹ См.: Черкасов А.И. 1) Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998; 2) Местное управление и местное самоуправление: конституционные модели. М., 1996.

В рамках первого направления для исследования форм взаимодействия предлагается классификация форм взаимоотношений в зависимости от преобладающей роли их участников и выделяются три группы форм:

1. Активно деятельными участниками являются органы государственной власти. Органы местного самоуправления выступают объектами, на которые направлены действия государственных органов власти. Здесь функции государственной власти по отношению к местному самоуправлению заключаются в законодательном регулировании, финансовой, организационной, методической поддержке местного самоуправления, создании системы кадрового и информационного обеспечения, формированию органами государственной власти системы контроля за соответствием федеральному законодательству законов субъектов РФ и решений, принимаемых органами местного самоуправления, а также контроль за осуществлением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

2. Активно деятельными участниками во взаимоотношениях выступают как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия, а также полномочия по предметам совместного ведения, осуществляя решения, принятые органами государственной власти, оказывая содействие в выполнении государственных задач на местном уровне. К данной группе отнесены организационно-правовые формы взаимодействия в виде заключения договоров и соглашений между органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления, а также путем создания совместных координационных и консультативных органов в целях обеспечения согласованных действий при выполнении общих задач.

3. Активными участниками выступают органы местного самоуправления, которые могут реализовывать право законодательной инициативы, право на обращение в органы государственной власти. К данной группе отнесены опосредованные формы взаимодействия через создаваемые ассоциации и союзы муниципальных образований, а также непосредственное участие представителей органов местного самоуправления в деятельности законодательных органов государственной власти в качестве депутатов.

Во втором параграфе «Модели взаимоотношений органов государственного управления и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации» выделяются три модели взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления в субъектах Федерации, обусловленные характером их взаимоотношений.

1. «Государственная». К данной модели были отнесены регионы, в которых наблюдается процесс огосударствления местного самоуправ-

ления, а именно его превращение в нижнее звено государственной вертикали власти. Органы местного самоуправления рассматриваются как подчиненные по отношению к органам государственной власти.

2. «Общественно-государственная». В субъектах Федерации, воплотивших данную модель, предпринимается попытка реализовать конституционные принципы местного самоуправления. Органы местного самоуправления и органы государственной власти работают в тесном взаимодействии.

3. «Общественная» модель характеризуется тем, что уровень местного самоуправления сведен до низового звена (сельские поселения, поселки и т.п.). На уровне районов и городов действуют местные органы государственной власти. Местное самоуправление становится безвластным органом территориального общественного самоуправления.

В ряде субъектов Федерации региональные лидеры в явной или скрытой форме проводили курс на ограничение самостоятельности местного самоуправления, используя различные приемы: от политической нейтрализации местного самоуправления, игнорирования самого факта его существования до прямого противодействия формированию и деятельности муниципальных органов путем принятия ненадлежащего законодательства либо лишения каких бы то ни было финансово-экономических основ его существования, что послужило причиной ряда конфликтов между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Автором выделяются два основных типа социально-политических конфликтов в зависимости от причины образования: 1. конфликты по поводу власти (например, конфликт, возникший в связи с роспуском органов местного самоуправления в г.Ижевске - Республика Удмуртия); 2. конфликты по поводу финансовых и экономических ресурсов, межбюджетных отношений (имели место в Рязанской, Оренбургской, Курской области, Ставропольском крае и др.). Анализ конфликтов показал, что в большинстве из них основными инициаторами выступали органы государственной власти субъекта РФ, для разрешения конфликта использовалась правовая процедура, представленная в виде судебного решения.

Различие сложившихся моделей взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Федерации обосновывается тем, что изначально федеральная власть предоставила региональным властям свободу в определении территориальной основы местного самоуправления, установив лишь базовые принципы ее формирования. С одной стороны это оправдано, так как в России, вследствие неоднородности ее территории по географическим, политическим, экономическим, этническим параметрам, жесткая унификация структур местной власти невозможна. А с другой стороны, несоответствие ряда сложившихся моделей организации местного самоуправления требованиям федерального законодательства

требует более четко определить на федеральном уровне общие принципы территориальной организации местного самоуправления.

Устранить разброс в организации местного самоуправления в субъектах Федерации должен новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который предполагает двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления: 1) на уровне сельских и городских поселений; 2) на уровне муниципальных районов и городских округов. С введением в действие данного закона начнется новый этап не только развития местного самоуправления, но и всей российской государственности.

В третьей главе «Особенности взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в Республике Татарстан: социально-экономический и организационный аспект» анализируются процессы взаимодействия государственного управления и местного самоуправления и перспективы развития местного самоуправления в Республике Татарстан и г.Казани.

В первом параграфе «Взаимодействие государственного управления и местного самоуправления в процессе становления и развития местного самоуправления в Республике Татарстан» отмечается, что специфика реформирования системы местного самоуправления в РТ заключается в определении территориального уровня местного самоуправления. В республике была сформирована поселенческая модель местного самоуправления, характеризующаяся созданием органов местного самоуправления на первичном территориальном уровне (сельские, городские поселения и жилые комплексы в городах), которые по характеру полномочий и выполняемых функций близки к органам территориального общественного самоуправления. На уровне крупных городов, сельских районов действуют местные органы государственной власти и управления. Создание подобной системы было обусловлено стремлением руководства сохранить управляемость в республике в целом.

Вместе с тем, специфика организации местного самоуправления в РТ имеет определенный смысл, поскольку общей проблемой организации местного самоуправления в России стала неподготовленность населения к самоуправлению, что во многом послужило причиной его неэффективности, а поселенческая модель во многом способствует подготовке к участию населения в самоуправлении.

Развитие местного самоуправления в РТ идет крайне медленно. Органами государственной власти не разработана нормативно-правовая база, отсутствует финансово-экономическая основа местного самоуправления, не урегулированы вопросы муниципальной собственности. Анализ развития местного самоуправления в РТ дает основания полагать, что ситуация с финансовым обеспечением местного самоуправления, а также не разработанность его правовой основы есть

результат планомерной политики руководства республики, направленной на оттягивание процесса развития местного самоуправления. Причем эта политика носит неявный скрытый характер, так как, с другой стороны, органами государственной власти «как бы» предпринимаются различные действия по развитию и поддержке самоуправления (реализуется программа подготовки кадров органов местного самоуправления, создан Республиканский Совет по местному самоуправлению), а также ими активно пропагандируется положительный образ «модели местного самоуправления Татарстана» и формируется миф «местное самоуправление - сильная и действенная власть населения», что не соответствует реальной социальной практике.

Дальнейшее существование подобной системы власти на местном уровне в РТ в свете принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» видится невозможным. Система достигла своего критического момента. Тенденции развития местного самоуправления в республике определить процесс перехода от системы местных органов государственной власти к организации местного самоуправления в районах, городах, районах в городах.

Второй параграф «Социологический анализ практики взаимодействия органов государственного управления и органов местного самоуправления в г.Казани» посвящен анализу взаимодействия местных органов государственного управления и органов местного самоуправления в г.Казани и содержит результаты экспертных опросов, проведенных автором среди муниципальных работников и государственных служащих, позволяющие выявить оценку по проблемам взаимодействия непосредственных участников взаимоотношений.

Население г.Казани в большинстве своем оказалось лишено права на осуществление местного самоуправления, так как органы самоуправления образованы лишь в некоторых жилых комплексах столицы¹. Сформированные органы самоуправления (управы) наделены незначительным объемом полномочий, имеют слабую финансовую базу. В своей деятельности управы по широкому кругу вопросов подотчетны районной администрации. Результаты социологических исследований, проведенных автором подтвердили, что практически все вопросы жизнедеятельности жилых комплексов, где сформированы органы самоуправления, могут быть решены только с помощью городских и районных властей. Лишь небольшая часть органов само-

¹ К началу 1999 г. в г.Казани было сформировано 24 управы в следующих жилых комплексах и поселках: Сухая река, Кадышево, Щербаково, Борисоглебское, Голубое озеро, Аметьево, Залесный, Адмиралтейская Слобода, Краснооктябрьский, Левченко, Дружба, Новое Савиново, Салмачи, Отары, Кукшино, Азино-1, Нагорный, Карьер, Дальний, Б.Дербышки-Кульсеитово, Дербышки, Б.Клыки, М.Клыки, Вознесенское, Киндери, Аки-Новая Сосновка.

управления имеют возможность самостоятельно решать некоторые вопросы жизнедеятельности своей территории, как правило, это организация досуга и отдыха и уборка территории. Главной причиной, препятствующей развитию местного самоуправления, работники управ отмечают отсутствие реальных прав и полномочий и отсутствие экономической основы для работы.

Анализируя перспективы развития местного самоуправления в г.Казани, автор выделяет два возможных варианта организации местного самоуправления на уровне города:

1. На уровне города, являющегося муниципальным образованием, создаются центральные органы местного самоуправления, на уровне внутригородских районов - территориальные органы местного самоуправления, которым поручается решение вопросов жизнеобеспечения конкретных территорий. В этой схеме, по сравнению с действующей системой организации власти в городе, по существу, меняется лишь статус местных органов государственной власти, которые трансформируются в органы самоуправления.

2. Город является муниципальным образованием верхнего уровня, внутригородские районы - муниципальными образованиями нижнего уровня. Население избирает глав муниципальных образований обоих уровней. Этот вариант видится более соответствующим идее максимального приближения местного самоуправления к населению, но его реализация может привести к конфликтам между городским и районными главами. Действующие органы местного самоуправления и в первом, и во втором варианте преобразуются в органы территориального общественного самоуправления.

В случае если вопрос о муниципальном устройстве города Казани будет решаться городскими властями (есть все основания полагать, что так и будет), то вероятнее всего будет реализован первый вариант, поскольку он, во-первых, не предполагает коренных изменений в действующей системе управления городом, а во-вторых, более удобен для городских властей, поскольку исключает вероятность противостояния между городским и районными главами, которые назначаются городским главой, а не избираются населением в отличие от второго варианта муниципального устройства.

В Заключении подводятся итоги исследования, делаются основные выводы и рекомендации, позволяющие подчеркнуть научную новизну и практическую значимость работы.

В Приложении представлены результаты прикладной части исследования.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

1. Яшагина Л.В. Особенности организации местного самоуправления в г.Казани // Роль предпринимательства в решении проблем городского хозяйства и социально-культурной сферы города. Материалы городской научно-практической конференции молодых ученых, студентов и аспирантов СЭФ. - Казань: КГТУ, 2000. - С.117-119.
2. Яшагина Н.В., Федорова Л.А. Район в структуре города специфика управления городским хозяйством (на примере Советского района г.Казани) // Роль предпринимательства в решении проблем городского хозяйства и социально-культурной сферы города. Материалы городской научно-практической конференции молодых ученых, студентов и аспирантов СЭФ. - Казань: КГТУ, 2000. - С.3-5.
3. Яшагина Н.В. Тенденции и перспективы кадровой политики: подготовка муниципальных служащих в Республике Татарстан // Современные проблемы кадровой подготовки молодых специалистов в новых экономических условиях. - Казань: Изд-во КВВИУ, 1999. - С. 19-20
4. Яшагина Н.В. Проблемы определения правового статуса муниципальных служащих в Республике Татарстан // Современные проблемы кадровой подготовки молодых специалистов в новых экономических условиях. - Казань: Изд-во КВВИУ, 1999. - С.28-29
5. Яшагина Н.В. Развитие территориального общественного самоуправления как одной из форм местного самоуправления в г.Казани // Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправление. - Казань, 2001. - С.349-351.
6. Яшагина Н.В. Механизм взаимодействия органов государственного и муниципального управления в РФ: основные модели // Государственное и муниципальное управление: история, теория и практика: Сборник научных статей и сообщений. - Казань: КГТУ, 2002.-С.283-284.
7. Яшагина Н.В. Социологический анализ практики взаимодействия органов государственного и муниципального управления в г.Казани // Становление гражданского общества и демократической политической системы в РФ: Сборник научных статей. - Казань: Изд-во ФЭН, 2003. - С.286-289.