



УДК 352

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**С.М. ЯГУТКИН**  
**Е.С. ЯГУТКИНА**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет*

*e-mail: yagutkin@yandex.ru*

В статье обобщается зарубежный опыт местного самоуправления, рассматриваются базовые принципы социально-экономического взаимодействия между федеральным центром и территориально-обособленными административными образованиями (муниципалитетами), обосновывается возможность использования зарубежного опыта в практике местного управления современной России.

Ключевые слова: территориальное самоуправление, местное самоуправление, муниципальное управление, государственная служба, зарубежные модели самоуправления.

С позиций предмета исследования, региональное самоуправление – это система отношений общества связанная с размещением и эффективностью использования производственных ресурсов административно-обособленных социально-экономических комплексов обладающих законодательной самостоятельностью.

Территориальное самоуправление – это система отношений общества возникающая в территориально и административно обособленных социально-экономических комплексах, не обладающих законодательной инициативой.

По данным федерального статистического наблюдения, в органах государственной власти Российской Федерации на региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации) на конец июня 2011г. замещали должности государственной гражданской службы 759,7 тыс.человек, или 71,0% от общей численности работников<sup>1</sup>, занятых в этих органах.

На должностях муниципальной службы было занято 337,4 тыс.человек, или 67,2% от общей численности занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований. Численность муниципальных служащих Центрального федерального округа соответственно составила 74,0 тыс. человек, в том числе Белгородской области 4,5 тыс.человек<sup>1</sup>. По мере развития общества стоящие перед органами местного самоуправления задачи будут усложняться, что вызывает объективный интерес к зарубежному опыту местного самоуправления и возможности его использования в современной России.

Обобщение зарубежного опыта показывает, что Формирование и развитие системы государственного и муниципального управления в значительной степени определяется национальными, историческими и экономическими особенностями государства<sup>2</sup>.

Европейские страны, отличающиеся компактностью размещения населения, наличием ограниченных сырьевых ресурсов и выгодным географическим расположением, накопили значительный исторический опыт местного самоуправления<sup>3</sup>. Они в значительной степени сформировали его общепринятые в мировом сообществе

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов в I полугодии 2011 года (официальный сайт) // <http://www.gks.ru/wps/wem/connect/rosstat/rosstatsite/main/state>

<sup>2</sup> Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и муниципальное управление: проблемы теории и практики. /А.Г. Воронин – М.: Финансы и статистика, 2004. – 176с.

<sup>3</sup> Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств.: / М.И. Свешников– М.: Книга по требованию, 2011. – 573 с.



основы. Основополагающим здесь является следующее. Во-первых, проживающее на территории муниципалитетов население является основным элементом демократического общества. Во-вторых, граждане имеют право и, главное, возможность реального участия в деятельности муниципалитетов. В-третьих, поступление доходов и расходы местного бюджета, прозрачны, находятся под контролем общественности. Наличные платежи из муниципального бюджета не используются и запрещены законом. Безналичные платежи осуществляются через уполномоченные банки, деятельность которых прозрачна. В-четвертых, открытость муниципальных служащих, возможность свободного доступа к актуальной информации. В-пятых, развития системы обратной связи между населением и специалистами муниципальных служб, необходимыми для решения возникающих вопросов. В-шестых, муниципальная собственность и муниципальные предприятия выполняя социально-значимые функции должны приносить прибыль, обеспечивающую реализацию принципа самодостаточности и экономической целесообразности развития самоуправляемых территорий.

Приемлемыми для России здесь являются незыблемые постулаты системы местного самоуправления, основанные на выборности аппарата управления и значительной самостоятельности в решении местных вопросов. Муниципалитеты имеют в своем распоряжении приносящую доход недвижимость, предприятия, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам внутритерриториального управления, управление муниципальной полицией и т.д. Главными критериями эффективности работы российских муниципальных служащих, так же как и их зарубежных коллег должны стать рост благосостояния проживающего на территории местного самоуправления населения и оперативность в решении хозяйственных вопросов.

В основе современной *Европейской модели* местного самоуправления лежит Европейская хартия, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года. В ней представлено общее определение местного самоуправления. Под местным самоуправлением Хартия понимает право и способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения. Последнее представляется наиболее значимым, поскольку результатом проводимых отечественных социально-экономических реформ стало снижение жизненного уровня населения, сокращение его численности и вывоз капитала за рубеж.

Европейские страны выделяют три условия правового регулирования местного самоуправления. Во-первых, федеральное законодательство, которое является своеобразным базисом развития общества. Во-вторых, законодательство отдельных земель, которое учитывает территориальные социально-экономические особенности. В-третьих, принимаемые самими общинами правовые установления, связанные, главным образом, с этно-бытовыми особенностями проживающего населения.

Органы местного самоуправления не могут решать политические вопросы, затрагивающие интересы государства и общества в целом, поскольку они не связаны с решением местных проблем муниципальных и входящих в их состав административно-территориальных образований. Но органы местного самоуправления могут выступать с законодательной инициативой в определении способов решения общенациональных проблем.

Основополагающими принципами системы местного самоуправления в европейских странах является самодостаточность, межрегиональная интеграция и кооперация, рост душевого потребления разнообразных товаров и услуг, продление биологически активного срока жизни. Данное положение представляется интересным для органов государственного и местного самоуправления в современной России, поскольку весьма спорная политика приватизации наиболее доходных активов государственной и муниципальной собственности является сегодня приоритетной при пополнении доходной части местных бюджетов. Это, безусловно, приведет к потере доходной части бюджетов в будущем периоде, снижению возможностей в решении постоянно возникающих и углубляющихся социально-экономических проблем роста благосостояния проживающего на территории муниципального образования населения.



Муниципальное самоуправление в Германии, характеризуется принципами, присущими для многих развитых демократических государств<sup>4</sup>. Сюда относится самостоятельность в реализации функций самоуправления, в рамках действующих разграничений полномочий между федеральным центром и муниципальными образованиями, который сочетается с принципом ответственности в решении местных общественных задач, при этом субъекты самоуправления являются субъектами публичного права. Деятельность муниципальных служащих осуществляется как на профессиональной, так и непрофессиональной основе. Органы местного самоуправления наделены правом выборов органов самоуправления; правом принимать собственные нормативные акты; финансовой автономией; независимостью в проведении кадровой политики; независимостью в области территориального планирования; осуществлением государственного надзора и контроля за деятельностью муниципальных образований. Это позволяет оперативно решать вопросы, связанные с улучшением качества жизни населения, проживающего на территории муниципального образования в рамках общенациональной концепции развития.

Из опыта Германии для России наиболее интересным представляется опыт обязательного использования безналичных платежей, публикация бюджетов с постатейным раскрытием доходной и расходной части, проведение открытых, конкурсных торгов по материально-техническому снабжению и оптовых продаж товаров и услуг муниципальных предприятий. Это позволяет обеспечить прозрачность расходования муниципального бюджета и общественный контроль за эффективностью всей системы муниципального управления.

Формирование *Латинской модели* местного самоуправления изначально было обусловлено рядом факторов, в том числе влиянием испанского колониального законодательства. Органам местной власти, с одной стороны, предоставлялись широкие полномочия, с другой – они находились под жестким контролем со стороны центральных властей. Принципиальным моментом является то, что руководители муниципальных органов – главные алькальды (мэры) или коррехидоры (советники) – являлись служащими центральных властей. Как правило, они не были связаны с местными клановыми группировками и не имели перед ними абсолютно никаких обязательств. Это позволяло проводить единую жесткую политику в условиях наличия разнообразных социально-культурных групп населения, с их противоречивыми и порою взаимоисключающими интересами. Единый подход в социально-экономическом развитии региона, проводимый чиновниками лишенных кланово-родовых предрассудков, позволил в значительной мере сформировать новую нацию и не позволил скатиться континенту в разрушительную череду бесперспективных этно-теологических войн и конфликтов. Жесткая и независимая центральная власть, стоящая над клановыми интересами, независимые ситименджеры, не связанные с местными криминальными группировками, подчиняющиеся центру, явились и до сих пор являются залогом процветания отдельных современных Латино-Американских государств<sup>5</sup> [3].

Данная модель самоуправления наибольший интерес представляет для Северо-Кавказского региона России, отличающегося значительными различиями в этнической и политической культуре, религии, а так же противоречивыми интересами местных территориально-криминальных группировок, финансируемых из-за рубежа различными объединениями легальных и полуполигальных сообществ международных террористов и правительств государств, объективно имеющих противоположные с Россией интересы. Социально-экономический кризис в данном регионе в значительной степени стал следствием децентрализации государственного управления, передачи центром местным органом власти не свойственным им функций. Повсеместная болезнь «суверенитизации»

<sup>4</sup> Дроботенко И. Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России /И. Дроботенко // Власть. – 2010. – № 1. – С. 119-122.

<sup>5</sup> Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России. /С.А.Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей. / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во МосГУ. 2007. – С. 56-65.



в отдельных регионах приняла гипертрофированные формы, ставя под угрозу само существование Российского государства как целостного политического образования. Разнузданный либерализм и популизм толпы, граничащий с политической и экономической безответственностью облеченных властью отдельно коррумпированных чиновников, являются главной причиной затянувшегося социально-экономического кризиса в регионе. Наличие собственного и поставляемого из-за рубежа оружия в условиях безработицы, тотального обнищания населения и непрекращающейся идеологической агрессии радикальных антироссийских и общечеловеческих течений, обильно финансируемых отдельными зарубежными группировками международных террористов непрерывно подпитывают бредовые идеи территориального национализма с ярко выраженными сепаратистскими настроениями

Исторически *Англосаксонская модель* самоуправления сложилась в Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и соответствующих постколониальных странах. Характерными чертами здесь является: а) высокая степень автономии местного самоуправления; б) выборность и контроль со стороны населения; в) приоритет косвенных, экономических методов государственного саморегулирования. Главным принципом англосаксонской модели является самостоятельность действий муниципальных образований, в рамках полномочий, предоставленных из центра – парламента Англии или правительством штатов в США. Выборные органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства, а экономическая ответственность за результаты принимаемых решений, является основой стабильности и взвешенного подхода в системе местного самоуправления<sup>6</sup>.

Для России здесь интересным представляется механизм прямого государственного регулирования деятельности муниципалитетов за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления вводят на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля, сочетаемого с эффективной системой централизованного налогообложения и демократического финансирования общенациональных программ.

В странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки сложилась *континентальная модель* системы местного самоуправления. Для неё характерны следующие специфические особенности. Во-первых, выборности в муниципальных образованиях и административного назначения в органах государственной власти местного уровня. Во-вторых, относительно жесткая иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с государственным. В-третьих, административно ограниченная автономия местного самоуправления. В-четвертых, наличие института специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления. В-пятых, экономическая самостоятельность в сочетании с централизованным политическим контролем за тенденциями развития самоуправляемых территорий.

Принципиальной особенностью континентальной модели является то, что невыполнимые для первичного муниципалитета задачи не передаются вышестоящему уровню управления. Местные общины могут их решать посредством объединения и добровольного соглашения между собой. Это создает объективные предпосылки для развития процессов кооперации и муниципальной интеграции, что для современной России послужило бы дополнительным стимулом укрепления государственности и противостояния откровенно выраженным сепаратистским настроениям в отдельных регионах.

<sup>6</sup> Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России. /С.А.Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей. / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во МосГУ. 2007. – С. 56-65.



Кадры решают все. Зарубежный опыт отличается разнообразием подходов к подготовке, отбору и оценки эффективности труда муниципальных служащих. Например, в Великобритании нет стандартной организации управленческих служб. Органы местной власти создают свои собственные внутренние структуры, исходя из особенностей регионального развития, специфических особенностей социально-экономического развития, актуальности и сложности решаемых целей и задач.

В США каждый штат самостоятельно определяет систему, структуру, полномочия местных органов власти, что изначально приводит к многообразию правового статуса муниципальных единиц. С позиций организации местного самоуправления специфической особенностью является то, что каждый штат имеет собственную правовую базу кадровой политики, отличающуюся от других штатов и различных уровней местного управления.

Для России американский опыт может быть использован при управлении анклава – Калининградской области, а так же расположенных на значительном удалении от центра Сибирских и Дальневосточных муниципальных образований.

Специфической является *Китайская модель* местного самоуправления<sup>7</sup>. Здесь сложились своеобразные, неписанные правила национальных традиций. Во-первых, не могут быть выдвинуты на руководство административно-территориальных образований люди, имеющие судимость, что бы не дискредитировать систему местного самоуправления, жестко регулируемую органами государственной власти. Во-вторых, не служившие в армии мужчины, имеют мало шансов карьерного роста, поскольку служба в вооруженных силах является священным долгом и обязанностью населения. В-третьих, не могут занимать административные должности люди, имеющие по мимо китайского, иное гражданство. В этом случае, патриотизм и чистота их помыслов изначально ставится под сомнение. В-четвертых, значительная часть бизнесменов являются членами китайской коммунистической партии, отсюда сформировался чисто китайский идеологический механизм государственного, местного и частного партнерства. Богатые китайцы инвестируют часть своих доходов в решение социально-экономических проблем на территории своей малой родины, сельской общины, где они родились или по месту учета в партийной организации. В-пятых, значительные социальные льготы национальным меньшинствам, проживающих на территории Китая, включая отмену запрета на рождение второго и последующих детей, получение образования за счет государственного бюджета. При этом негласная политика натурализации национальных меньшинств, предполагает не только разбавление местного населения автономных образований китайцами, но и всевозможное стимулирование вхождения национальных меньшинств в китайскую социально-экономическую среду, с постепенным размыванием этно-национальных особенностей.

Идеологический централизм является специфической особенностью китайского местного самоуправления. Партийные руководители, фактически являются менеджерами территориальных холдингов, в состав которых входят акционерные предприятия всех сфер местной экономики с контрольными или блокирующими пакетами, находящихся в руках государства или местного территориального образования. Прибыль предприятий в значительной степени формируют доходную часть бюджетов территориальных образований. Местные предприятия изначально ориентированы на получение прибыли на основе производства и оказания населению доступных товаров и услуг. От уровня профессионализма местных партийных чиновников, их умения хозяйствовать рачительно зависит благополучие проживающего на данной территории населения. Партийные органы в условиях хозяйственной самостоятельности административно-территориальных образований, зорко следят за эффективностью местных территориальных холдингов, жестко наказывая за бесхозяйственность и ущемление интересов населения. Показательные казни и наказания виновных чиновников является недорогим, но очень эффективным методом

<sup>7</sup> Лысякова Л.М. Развитие самоуправления на низовом уровне: сравнительный анализ России и Китая / Л.М.Лысякова // <http://www.pravo.vuzlib.net/book/z368> page 15.



повышения эффективности управленческого труда. Экономическая самостоятельность территориальных образований при идеологическом и политическом контроле центра играют ключевую роль в обеспечении динамического и поступательного развития китайского общества. Приверженность общенациональной идеи построения коммунистического общества, основанного на могуществе Великого Китая, расширение территориальных границ и превращение китайской экономики в ведущую мировую, способную оставить далеко позади экономику США, приоритет национальных интересов над личными – все это отличительные черты китайских служащих. Современные европейские, американские и латиноамериканские ситименеджеры, все же стремятся сочетать свои приоритетные личные интересы с интересами развития муниципального образования. Общенациональная идея и идеологическая сплоченность нации является исключительным конкурентным преимуществом китайского самоуправления, фундаментом китайского экономического чуда, выражающегося в устойчивом развитии общества даже в условиях усиливающегося глобального экономического кризиса. Китайский опыт может быть эффективно использован в территориально-административных образованиях, находящихся на значительном удалении от федерального центра и, в первую очередь, в российском анклаве, Калининградской области, Дальнем Востоке и т.д.

Однако, не смотря на все многообразие моделей местного самоуправления, с присущими национальными особенностями, следует выделить общие принципы и положения. Во-первых, конкурсный отбор претендентов на замещение вакантных должностей, что позволяет выбрать наиболее достойных. Во-вторых, периодические профессиональные экзамены для служащих и предварительное тестирование для претендентов, что стимулирует муниципальных служащих на повышение собственного профессионального уровня и не позволяет «выдавить» случайных популистов еще на предварительном этапе конкурсного отбора. В-третьих, срочность заключаемых контрактов и ротация служащих по мере изменения и усложнения стоящих перед муниципалитетами целей и задач. В-четвертых, четкое функциональное разграничение и «прозрачность» результатов работы муниципальных служащих, использование современных технических средств и социальных общедоступных сетей для установления прямой связи между населением и социально-значимыми службами и подразделениями. В-пятых, мотивация муниципальных и государственных служащих на принятие и реализацию управленческих решений, способствующих росту благосостояния местного населения.

Таким образом, система государственного и муниципального управления России находится в стадии развития. Учитывая исторические, социально-экономические, этнографические особенности целесообразно использовать положительные стороны всех моделей муниципального управления. Наибольший интерес для россиян представляет китайская модель, при которой экономическая и хозяйственная самостоятельность муниципалитетов с заботой о росте благосостояния населения сочетается с жестким административным и идеологическим контролем центра. Это позволит при стремлении аппарата управления муниципального образования к росту душевого потребления товаров и услуг проживающего населения, изначально исключить потенциальные сепаратистские настроения, ставящие интересы этно-кланового меньшинства выше интересов большинства россиян, предотвратить потенциальную угрозу распада России на территориально-обособленные образования.

#### Список литературы

1. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и муниципальное управление: проблемы теории и практики. /А.Г. Воронин – М.: Финансы и статистика, 2004. – 176с.
2. Дроботенко И. Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России /И. Дроботенко // Власть. – 2010. – № 1. – с. 119-122.
3. Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. Монография. – Изд-во: РУДН, М., – 2001, 497с.
4. Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной



реформы в России. /С.А.Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во МосГУ. 2007. – С. 56-65.

5. Лысякова Л.М. Развитие самоуправления на низовом уровне: сравнительный анализ России и Китая / Л.М.Лысякова // <http://www.pravo.vuzlib.net/book/z368> page 15.

6. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / М.И. Свешников – М.: Книга по требованию, 2011. – 573 с.

7. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов в I полугодии 2011 года (официальный сайт) // <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/state>

## **FOREIGN EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT AND POSSIBILITIES OF ITS APPLICATION IN MODERN RUSSIA**

**S. YAGUTKIN  
E. YAGUTKINA**

*Belgorod National  
Research University*

*e-mail: [yagutkin@yandex.ru](mailto:yagutkin@yandex.ru)*

The article generalizes foreign experience of local government. The base principles of social and economic interaction are considered between the federal center and territorial isolated administrative formations (municipalities). The possibility of use of foreign experience locates in practice of local management in modern Russia.

Keywords: territorial self-government, local government, municipal management, public service, foreign models of self-government.