

Колесников Вячеслав Александрович,

д.полит.н., профессор,

Волгоградский институт управления–филиал ФГБОУ ВПО «РАНХ иГС»,

г. Волгоград, Россия

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: КОМПАРАТИВНЫЙ ПРИНЦИП ПРЕПОДАВАНИЯ

Аннотация. В статье исследуется компаративный принцип в методике преподавания дисциплины «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления», выделяются «горизонтальный» и «вертикальный» его аспекты при изучении управленческих институтов в развитых странах, охарактеризован фактор медиативных структур, приемлемых к адаптации в субъектах Российской Федерации (РФ) в целях координации взаимодействия региональных и муниципальных структур, повышения эффективности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: компаративный принцип; компаративный анализ; зарубежный опыт государственного и муниципального управления, государственные институты; местное самоуправление; медиативные структуры; политическая и управленческая культура.

Abstract. This article examines the comparative principle in the methods of teaching the subject «Foreign experience in state and municipal government», stand out its «horizontal» and «vertical» aspects in the study of management institutions in modern countries, is characterized by a factor mediative structures, suitable for adaptation to the subjects of the Russian Federation (RF) for the purposes of coordination the interaction of regional and municipal structures, to the improving the efficiency of local governments.

Key words: comparative principle, comparative analysis, foreign experience in state and municipal government, state institutions, local government, media organizations, political and management culture.

Применение принципа сравнительного анализа – один из методических способов обучения и овладения знаниями при преподавании курса «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления». Посредством принципа можно обеспечить усвоение обучаемыми передовых образцов институциональных структур и эффективных моделей управления, используемых, например, в США, Великобритании, Германии, Франции и

востребованных в отечественной практике управления. На основе этого принципа студенты познают: что из управленческого опыта развитых стран приемлемо к адаптации в условиях строительства новой России; к чему управленческая практика в стране и кадровый потенциал управленцев пока не готовы; что не приемлемо в силу конкретных обстоятельств управления и требует критичного восприятия.

Компаративная аналитика выявляет методологическую целостность, когда охватывает основные уровни властного устройства и управления институциональной системы: федеральный, региональный (субъектовый), местный – муниципальный, а также медиативные структуры, опосредствующие связи между властными уровнями и управленческими институтами как «*по горизонтали*», так и «*по вертикали*». «По горизонтали», например, существенно выявление управленческих соотношений органов президентской и правительственной власти в развитых странах, законодательных и исполнительных структур, судебной и законодательной ветвей государственной власти. Эти взаимосвязи имеют отличия в опыте англосаксонских и евро-континентальных моделей в зарубежных странах в зависимости от модели и конкретного управленческого уровня. В федеральных государствах (США, ФРГ) и унитарных государственных образованиях (опыт Франции и Великобритании) являют специфические формы: в условиях президентской, парламентарной, смешанной моделях республиканской формы правления.

Здесь и усвоение функционирования ветвей государственной власти (законодательной исполнительной, судебной) и институциональной системы государственного устройства. Категория «особенности» выводит на использование в компаративной аналитике методологии «общего – особенного и единичного», применимой и к российской управленческой практике. Следует подчеркнуть, что необходимость освоения зарубежного опыта государственного и муниципального управления сегодня объективируется: во-первых, позитивным опытом мировой управленческой практики; во-вторых,

сложным социально-политическим положением, которое сложилось в нашей стране с обеспечением высокопрофессиональными кадрами органов государственного управления и местного самоуправления; в-третьих, неоднозначными изменениями, происходящими в общественном сознании управленческих кадров, обусловленные и сохранностью командного типа в административной деятельности. Напомним и то, что формирование административной культуры отечественных управленцев одновременно есть процесс социализации и имеющий цель: формирование активного субъекта деятельности, способного ответственно и профессионально исполнять обязанности в интересах правового и эффективно управляемого государства, утверждения демократии в России.

Выделим конкретные составляющие преподаваемой учебной дисциплины, задающие целостность формированию высокой профессиональной культуры, а вместе с этим политической культуры российских управленческих кадров:

1. Значимо освоение базовых принципов государственности в развитых странах в их в компаративном соотношении с принципами российской государственности. Приоритетны к осмыслению: принцип народного суверенитета, закрепленный и в ст. 3 Конституции Российской Федерации (РФ); принцип разделения властей; принцип социального государства, принцип верховенства закона и правового государства; принцип государственного централизма, принцип эффективной судебной системы, принцип местного самоуправления, принцип федерализма, закрепляемый, например, в моделях государственного устройства США, ФРГ, др. стран.

2. Существенны знания о конституционных основах демократической политической системы и государственности. Например, знания в сравнительной компаративистике содержания Конституции США, Основного закона ФРГ, Конституции Франции, Конституции Великобритании с ее статутной и прецедентной составляющими, правовыми обычаями и доктринальными источниками – существенный показатель гражданственности

государственных служащих в этих странах. Важными для формирования профессиональной культуры российских управленцев являются знания об отличиях правовых и избирательных систем в развитых странах, своеобразии функционирования института омбудсмана, Конституционных судов в субъектах федерации (например, в опыте США, ФРГ).

3. Важно понимание значения центральных структур государственной власти в развитых странах. Например, из американского опыта: о месте и роли Конгресса США, Института Президентства, Верховного Суда, особенностях формирования и функционирования федеральной системы министерств и ведомств, деятельности «государственных корпораций», «независимых агентств» ЦРУ, НАСА, ЮСИА, Федеральной резервной палате, Экспортно-импортном банке США и др. Из опыта ФРГ: знания о роли Бундестага и Бундесрата, функциональности Президента и принципа «контрасигнатуры», Канцлерского механизма правления и коррелирующих принципов «губернативы», «министриализма». Из опыта Франции существенны представления о роли Сената и Национального Собрания, Конституционного Совета и Государственного Совета, о факторе Президентской власти и ответственности Правительства Франции. Из опыта Великобритании – особый интерес представляют знания соотношения в механизме государственной власти демократической составляющей (Палата общин и институт Премьерства), аристократической составляющей (Палата Лордов), монархической составляющей (Институт короны, Королевский тайный совет) и др.

4. Важными являются знания содержания *медиативных* управленческих структур (государственных, политических, гражданских) в условиях демократического государственного режима. Таких, как например: а) органы государственности в субъектах федерации – штатах США (губернаторы и легислатуры, департаменты и «зонтичные агентства»), земельные округа и земельные окружные структуры в ФРГ, многообразие судебных форм и института омбудсмана в развитых странах; б) о своеобразии плюрализма

партийной жизни и движений; в) ассоциативные образования и группы по интересам с полнотой лоббистской деятельности, формы прямой законодательной инициативы (например, опыт прямой демократии в Калифорнии США).

5. Существенным для формирования профессиональной культуры российских управленцев является обращение к опыту местного самоуправления в развитых странах, осмысление особенностей и характера взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Компаративный аспект позволяет акцентировать внимание на особенностях муниципального процесса в зарубежных странах и выявлять элементы обеспечения муниципальных интересов, приемлемые к адаптации в российских условиях [1, с. 403-417].

В отечественной практике сегодня востребован опыт США обеспечения практики «гомруля» (уставного правового регулирования деятельности органов местного самоуправления) и использования форм программной государственной поддержки муниципалитетов, эффективного взаимодействия государственных и муниципальных органов в хозяйственном развитии локальных территорий. Приемлем опыт Франции по обеспечению муниципальных интересов в условиях реформы децентрализации административно-территориального управления (с 1982г. по н. время) с изменением типа «априорного» государственного контроля на «апостериорный» в отношении органов местного управления. Возможен к адаптации и опыт ФРГ с уникальным механизмом взаимодействия института окружной земельной администрации и органов местного самоуправления районного и общинного уровней. Заслуживает внимания также практика реформирования коммунального управления Финляндии, в связи с экспериментом по созданию «свободных коммун». Согласно которому, коммуна в течение четырех лет предоставляется право самостоятельно вести дела и решать вопросы иным способом, чем предписано в законе, в частности по отношению к 3/4 закрепленным в законе коммунальным обязанностям [5, с. 151].

6. Базовой составляющей профессиональной и политической культуры российских управленческих кадров является освоение теории и практики государственной и муниципальной службы в развитых странах, постижение опыта отдельных стран и конкретных принципов, обеспечивающих качество и профессионализм менеджмента (например, в условиях «отделения политики от управления» и на основе политической нейтральности гражданских слуг Короны в Великобритании). В странах развитой демократии имеются апробированные формы борьбы с коррупцией и бюрократизацией чиновничества, выработаны способы культивации профессионализма и ответственности, верности закону и государственному интересу при исполнении государственными и муниципальными служащими служебных обязанностей.

Использование методического принципа компаративистики «*по вертикали*» при преподавании учебной дисциплины «зарубежный опыт государственного и муниципального управления» особенно важно для вычленения мобильности взаимосвязей и институтов: федерального, регионального уровней властного устройства, местного самоуправления. При этом важно акцентирование методологического принципа обучения: «конкретный анализ конкретной модели и ситуации», который должно последовательно фокусировать на постижение всей управленческой системы с органичностью восприятия уровня местного самоуправления. Здесь базисное основание государственно-управленческой системы – «трехуровневой» системы власти и развития институтов гражданского общества, укоренения демократии, например, в условиях федерации (США, ФРГ, РФ и др.). Особо важными к усвоению представляются взаимодействия регионального и муниципального уровней с их управленческим обеспечением в рамках конкретных форм и административных единиц. Например, интеграционный опыт графств и муниципалитетов в рамках метрополитенских образований в США; регионов, департаментов и коммун во Франции в «трехуровневой»

системе местного управления; ассоциативный опыт районов и общин в «двухуровневой» системе местного самоуправления в ФРГ.

Следует обратить внимание, в связи с темой компаративистики, на позитивный зарубежный опыт деятельности окружной администрации с задачами координации государственного и местного управления, поддержки и контроля в отношении местного самоуправления, в частности на практику управления в государственных округах крупных и средних земель ФРГ.

Конкретной формой взаимосвязи земельных органов и местного управления здесь выступает институт главы окружной администрации (например, в земле Бавария функционирует 7 таких земельных округов). Полномочный представитель земельной администрации – президент земельного округа назначается в округ руководством исполнительной власти субъекта Федерации и имеет в своем подчинении штат чиновников, ведающих вопросами общего управления в округе, осуществляет наряду с государственными полномочиями надзорную и предметную компетенцию в отношении местных единиц, функционирующих на территории округа. Так, окружное правительство Франкфурта в земле Гессен преследует цели планомерного развития муниципальных районов, обеспечивает режим координации в местной жизнедеятельности. На него также возложены задачи: землеустройства в округе, перспективного планирования, развития инфраструктуры округа, согласование энергетических экономических интересов, входящих в земельный округ районов и общин. Во Франкфурте при окружном правительстве существует «Институт общинной палаты» (совещательный экспертный орган), состоящий из представителей: по 1 от каждого города, общины, относящийся к данному округу.

Окружной президент действует в правовом режиме, установленном, например, в земле Северный Рейн-Вестфалия законом «Об организации управления Землей» в соответствии со ст.28 Основного закона ФРГ. Так, Президент округа в земле Северный Рейн-Вестфалия реализует 4 группы конкретных полномочий: а) *полномочия собственной компетенции*, связанные

с обеспечением функций государственного управления и надзора в земельном округе; б) *контрольные полномочия* двух видов в отношении местных единиц – районов и общин, функционирующих на территории округа (общий надзор при реализации местными управленческими органами собственной компетенции; административный контроль в отношении возложенных на местные органы государственных обязанностей); в) полномочия главы окружной администрации *как инстанции опосредствующей жалобы* населения в суд на неправомерные действия администрации; г) *полномочия как планирующей инстанции*, которая осуществляет координационное планирование транспортных магистралей, развития электросетей, мероприятия по охране окружающей среды в округе, развитию сельского и лесного хозяйства. Глава округа координирует также привлечение частного капитала в эти сферы [6, с. 132-135].

Востребованным институтом повышения социальной ответственности и преодоления коллизий региональной и местной власти, формой поддержки местного самоуправления (на фоне трудностей с реализацией № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и обеспечением финансовой автономии муниципальных образований, слабостью муниципального менеджмента) должно стать внедрение и в российских регионах аналогичных медиативных управленческих структур. Практика опосредствующих взаимодействие структур наличествовала у отдельных субъектов РФ. Так, в Волгоградской области подобный опыт был задействован в системе управления регионом в 2001-2009 гг. посредством института полномочных представителей губернатора и образования 10 региональных округов.

Институт регионального полпредства был утвержден Постановлением органа государственной власти области [4]. В опубликованных материалах пояснялись: схема губернаторского полпредства, штатно-управленческий состав данной структуры (полномочные представители, районные инспекторы, технический аппарат), функциональные задачи новой территориальной подсистемы региональной исполнительной власти. Использовался ряд

поясняющих определений: «выстраивание системы безопасности региона», «связующие звенья разорванной вертикали власти», «рычаги влияния» представляющие объективную информацию о жизни на местах, «куратор конкретных районов». Констатировалось отсутствие образцов для подражания за исключением системы полномочных представителей Президента РФ в регионах (во многих местах «сырой») и системы «наблюдателей» за районами в Саратовской области. При этом оценка губернаторского полпредства у соседей была критичная: «функционирование подобного института там, зачастую идет вразрез с интересами развития местного самоуправления» [3].

Задачи муниципальной реформы в РФ и количественный рост местных единиц способствовали становлению нового института. Губернаторское полпредство при резком увеличении муниципальных образований объективировало востребованность в силу необходимости четкого разведения полномочий государственного управления и местного самоуправления, координации подсистем публичной власти в условиях реформы, обеспечения эффективного взаимодействия районного и поселенческого уровней в двухуровневой системе местного самоуправления, стимулирования и поддержки развития муниципальных образований, обеспечения защиты интересов и повышения качества жизни проживающего в них населения. В 2009 г. в Волгоградской области функционировал 491 муниципалитет: из них 452 муниципальных образования поселенческого уровня: городские и сельских поселения в составе муниципальных районов.

Отметим, что опыт губернаторского полпредства, являет отличия от института президентских полпредов в федеральных округах. Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах вызван к жизни необходимостью укрепления единства федерального и регионального уровней государственного управления, объективирован противоречиями российского федерализма, функционирует в режиме обеспечения эффективного взаимодействия уровней системы исполнительной власти, направлен на координацию взаимодействия центральных и территориальных органов

исполнительной власти РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках единой системы государственной власти и управления. Определяющим правового обеспечения в рамках президентского типа координации является п.2, ст.77 Конституции РФ: «В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти» [2, 25].

Организационно-правовое обеспечение и координирующая компетенция губернаторских полпредов в субъекте РФ, в свою очередь, корректируются наличием нормы ст.12 Конституции РФ: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [2, 6]. Местное самоуправление – это автономный уровень системы российской публичной власти, специфическая составляющая конституционного механизма властвования, управленческие органы которой формируются *и функционируют, не входя в систему органов государственной власти.*

Опыт губернаторского полпредства конкретизировался правовой, организационной и функциональной составляющими. Реализация функций полпредов в региональных округах Волгоградской области (Иловлинском, Калачевском, Камышинском, Михайловском, Новоаннинском, Палласовском, Фроловском, Урюпинском, Волжском, Волгоградском) выявляла определенность по ряду значимых направлений деятельности. В деятельности *по поддержке и развитию муниципальных территорий* (без вмешательства в решение вопросов местного значения) полпреды: а) разрабатывали антикризисные Программы и составляли Планы социально-экономического развития округа; способствуют выявлению резервов стабилизации экономики аграрного сектора (например, в Михайловском, региональном округе), обеспечивают реализацию на локальных территориях Программы социально-экономического развития Волгоградской области; б) участвовали в решении вопросов газификации, тепло и водоснабжения муниципальных образований, отслеживают ситуацию в округе с реформой ЖКХ; в) оказывали поддержку

СПК, коллективным хозяйствам и сельскохозяйственным предприятиям, разбираются с задолженностью хозяйств по энергии и теплу; г) координировали ход весеннего сева и уборочной страды в округе, осуществляют мероприятия по сохранности урожая и выполнению договорных обязательств перед директорами, противодействуют попыткам «хлебной мафии» за бесценок скупать и вывозить зерно из области; д) способствовали своевременной подготовке муниципальных образований к зиме.

В деятельности *по обеспечению эффективности системы регионального управления в округах* полпреды: а) отстаивали государственные интересы, обеспечивают контроль исполнения распоряжений главы области и осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Для этого полпреды обеспечивались механизмом взаимосвязи и обмена информацией с заместителями губернатора по отраслям, а в каждом областном комитете, управлении выделялись кураторы, с которыми напрямую контактируют представители губернатора; б) конкретны были задачи полпредов по экономическим вопросам: проследить за рациональным распределением средств областного бюджета, (так как большинство муниципальных образований дотационное), наладить контроль целевого использования средств выделенных на АПК, через Продфонд и Агропромснаб, способствовать возврату кредитов. Денежные транши, товарные кредиты, что поступают в муниципальные образования, должны доходить до адресата и срабатывать там, где это предназначалось; в) важнейшая задача полпредов «как связующего звена» – обеспечение взаимодействия региональных органов государственного управления и органов местной власти.

На эту медиативную структуру возлагалась: *координация взаимодействия с государственными федеральными структурами, работающими в муниципальных образованиях регионального округа.* Руководители этих структур не подотчетны главам местного самоуправления, но представители губернатора, опираясь на законодательство, способствуют конструктивным взаимоотношениям территориальных органов федеральных

министерств, служб и агентств с органами местного самоуправления. К сожалению, новое руководство Волгоградской области (экс-губернатор А.Г. Бровко: 2010-2011 гг.) устранило данный институт. Вместе с тем, целевым назначением института губернаторского представительства как координирующего органа в 2001-2009 гг. являлось правовое и функциональное обеспечение полноты региональных интересов, их согласование с муниципальными интересами. Убеждены, что германский опыт государственного окружного управления в федеральных землях – субъектах федерации приемлем к адаптации в российских условиях реформирования управленческих систем.

Западный опыт в лучших и апробированных образцах дает знания и ориентирует на формирование системы эффективного согласования государственных интересов и муниципальных интересов в РФ, что неотделимо и от изучения *способов взаимодействия* органов государственной власти и органов местного самоуправления, посредством которых собственно и реализуется механизм взаимодействия. К числу основных способов следует отнести: представительство интересов муниципальных образований в государственном органе субъекта РФ, договорные способы, создание совместных государственно-муниципальных организаций, совместную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по предметам совместного ведения, координирующую деятельность специальных структур управления обеспечивающих взаимодействие государственных и муниципальных органов. Первый способ предметен при представительстве интересов муниципального образования, например, в законодательном органе субъекта РФ. Такое представительство может быть обеспечено в случае формирования двухпалатной структуры законодательного регионального органа.

Верхняя «муниципальная палата» представительного органа субъекта РФ могла бы формироваться как на основе делегирования представителей от муниципальных образований (подобно тому, как предложено федеральным

законодателем формировать представительный орган в муниципальном районе по первому варианту: посредством вхождения глав поселений и депутатов от представительных органов поселений, входящих в район «в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства»), так и вариантом избрания депутатов по избирательным «муниципальным» округам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В содержательном аспекте представители «муниципальной палаты» могут активнее отстаивать интересы локальных территорий и развития муниципальных образований (такова деятельность сенатов в «бикамерных» законодательных собраниях американских штатов, деятельность Сената в «бикамерном» парламенте земли Бавария в ФРГ) в отличие от депутатского корпуса большинства российских региональных парламентов, в которых доминируют интересы политических партий, представителей крупного капитала и директората, а затем социальных слоев населения региона и «по остаточному принципу» интересы муниципальных образований.

Важное место в механизме взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления занимают *договорные способы*. Эта составляющая взаимодействия требует детального определения прав и обязанностей сторон, ответственности сторон: например, в бюджетной сфере, при регулировании отношений в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Конкретным способом взаимодействия на договорной основе являются совместно создаваемые государственно-муниципальные организации, выполняющие регулирующие функции и задачи.

Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления может закрепляться и посредством *партнерской деятельности*. Партнерство особо значимо в экономической сфере, например, при реализации модели устойчивого развития региона и его территорий, предполагающей одновременное осуществление ряда направлений:

стабилизацию экономического положения предприятий, отраслей и сфер хозяйствования; развитие и укрепление производственной и институциональной инфраструктуры; развитие предпринимательства и реализацию перспективных инновационных проектов.

В условиях реформы местного самоуправления в РФ на основе партнерства сегодня приоритетно решение хозяйственных вопросов на «стыке» государственного регионального управления и районного уровня местного самоуправления. Существенно при изучении дисциплины «Зарубежный опыт государственного и муниципального управления» то, что органы самоуправления муниципальных районов в условиях проводимой реформы местного самоуправления вправе наделяться государственными полномочиями субъекта РФ для *выравнивания бюджетной обеспеченности поселений*, входящих в состав района. Координация взаимодействия и стимулирование развития муниципальных образований – ключевой фактор эффективной управленческой деятельности органов государственного управления в субъектах РФ. Существенно, однако, чтобы не нивелировался и «не выхолащивался» поселенческий принцип местного самоуправления, и через повышение значимости районного звена не осуществлялось «огосударствление» местного уровня народовластия в современной России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- 1. Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России: монография [Текст] / В.А. Колесников. – Волгоград: Изд-во ВАГС. – 2005.*
- 2. Конституция Российской Федерации. – М.: Теис, 1996. – С. 25.*
- 3. Максютя Н. Вертикаль. Специальный комментарий / [Текст] / Н. Максютя // Волгоградская правда. – 2001. – 17 апреля.*
- 4. Постановление Главы администрации Волгоградской области № 427 от 24 мая 2001 г. [Текст] / Нормативные акты Волгоградской области. – 2001.*
- 5. Пэюхенен А. Исполнительная власть в Финляндии [Текст] / А. Пэюхенен // Государство и право. – 1992. – №7.*
- 6. Шнапп Ф.Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ [Текст] / Ф.Е. Шнапп // Государство и право, – 1994. – № 4.*