

УДК 32

10.34670/AR.2023.78.74.009

Сравнительный анализ местного самоуправления России и Эстонии

Шадрина Лариса Николаевна

Кандидат философских наук, доцент,
старший преподаватель,
Волгоградский государственный аграрный университет,
400005, Российская Федерация, Волгоград, пр. Ленина, 28;
e-mail: shadrinaln@yandex.ru

Иванов Виктор Анатольевич

Ассистент,
Волгоградский государственный аграрный университет,
400005, Российская Федерация, Волгоград, пр. Ленина, 28;
e-mail: ivanov.viktor-93@yandex.ru

Холод Анатолий Александрович

Кандидат сельскохозяйственных наук,
Волгоградский Центр инновационных технологий
в системе точного и органического земледелия,
400002, Российская Федерация, Волгоград, пр. Университетский, 26;
e-mail: olodok2009@rambler.ru

Руднева Аксана Артуровна

Старший преподаватель,
Волгоградский государственный аграрный университет,
400005, Российская Федерация, Волгоград, пр. Ленина, 28
e-mail: aksanat9@mail.ru

Попкова Олеся Николаевна

Старший преподаватель,
Волгоградский государственный аграрный университет,
400005, Российская Федерация, Волгоград, пр. Ленина, 28
e-mail: olesia_good@mail.ru

Аннотация

В статье предлагается рассмотреть причины, по которым в Эстонии сформировалась более гибкая система местного самоуправления, чем в России. Данный подход позволяет глубже погрузиться в проблематику и выявить позитивный опыт, который мог быть взят

на вооружение в нашей стране. В основе настоящего исследования лежит проблемный анализ. В его структуре предусмотрено использование метода сравнительного анализа. Он, в свою очередь включает метод индукции и дедукции, что позволяет рассмотреть существующие проблемы от целого к частному. Анализ местного самоуправления в России и Эстонии построен на критическом осмыслении позитивных сдвигов, достигнутых с помощью реформирования, а также отрицательных, которые препятствуют достижению цели повышения уровня жизни граждан. Задействованы существующие теоретические наработки. Раскрываются такие направления, как взаимодействие с международными организациями, законодательство, структура местного самоуправления, особенности бюджета, история развития реформ, результаты реформирования. Выявлены сходство и различия в муниципальном управлении Эстонии и России, которые демонстрируют большую гибкость эстонской системы. В первую очередь, это связано с оптимизацией организационных структур муниципальных образований и внедрением электронного управления. Однако сохраняются проблемы повышения активности населения, финансовой свободы и зависимости от центра. В России все эти проблемы дополняются другими, однако на законодательном уровне прорабатываются варианты их преодоления. Для России предлагается воспользоваться позитивным опытом Эстонии и сконцентрироваться на развитии электронного муниципального управления наряду с привлечением квалифицированных управленческих кадров.

Для цитирования в научных исследованиях

Шадрина Л.Н., Иванов В.А., Холод А.А., Руднева А.А., Попкова О.Н. Сравнительный анализ местного самоуправления России и Эстонии // Теории и проблемы политических исследований. 2023. Том 12. № 1А. С. 66-80. 10.34670/AR.2023.78.74.009

Ключевые слова

Местное самоуправление, государственное управление, муниципалитет, Россия, Эстония.

Введение

В любой стране одной из важных проблем, которые волнуют государство, является доверие граждан к органам государственной власти и местного самоуправления. Последние являются наиболее значимыми, поскольку граждане достаточно тесно с ними взаимодействуют.

Исследователи считают, что в основе системы менеджмента органов местного самоуправления лежат законодательство и справедливость. Помимо предоставления качественных экономически обоснованных услуг предполагается, что органы местного самоуправления должны оказывать влияние на формирование гражданского общества. При этом важнейшей их задачей является обеспечение комфортного проживания жителей конкретного населенного пункта [Хмельченко, 2013, 110]. Таким путем достигается повышение доверия к государству.

На современном этапе развития общества отмечается глобальный системный кризис, связанный, в первую очередь, с концептуальными и идеологическими основами современного мироустройства. Это прослеживается, в первую очередь, в низкой явке граждан на выборах в ряде развитых стран [Соловьев, 2015, 13]. Это приводит к постоянным попыткам сделать

муниципальную систему более привлекательной для населения.

Определенный спектр проблем, в том числе, указанных, существует в России и Эстонии. В рамках настоящего исследования актуальным является понимание отличий.

Методы исследования

Основной метод исследования, как это следует из названия настоящей статьи, является сравнительный анализ. В силу рамок настоящей работы достаточно сложно рассмотреть весь комплекс существующих параметров для сравнения. В связи с этим, их количество ограничено.

Наряду со сравнительным анализом используется метод индукции и дедукции, который позволяет рассмотреть существующие проблемы от целого к частному. Указанные методы применены в рамках проблемного анализа как комплексного подхода к рассмотрению проблемы местного самоуправления в России и Эстонии.

Можно предположить, что в силу территориальных особенностей обеих стран местное самоуправление функционирует лучше в Эстонии, поскольку позволяет обеспечивать большую эффективность при меньшем числе граждан. При этом создается впечатление, что местное самоуправление в Эстонии имеет большую автономию, чем в России, где система тесно связана с центром. Это связано с распространенной позицией международного сообщества о существовании демократии в европейских странах.

Предположительно при наличии культурно-исторических различий в развитии обеих стран законодательная база, которая регулирует местное самоуправление, может отличаться. В этом контексте примечательно то, каким образом происходило развитие местного самоуправления в России и Эстонии после распада СССР и каково состояние муниципальных образований в обеих странах в данный момент.

Указанная концепция исследования преследует единственную цель – определить, какой позитивный опыт Россия может позаимствовать у Эстонии в направлении развития местного самоуправления.

Обсуждение

Рассмотрение местного самоуправления в России и Эстонии можно начать с того, что в обеих странах созданы прочные основы для институционализации местного самоуправления. Это проявляется как в принятии специальных законодательных актов, так и включении обеих стран в глобальную систему функционирования органов местного самоуправления.

Основным международным субъектом, занимающимся вопросами местного самоуправления, является Консультативный комитет ООН по вопросам местного самоуправления (ЮНАКЛА) [United Nations Advisory Committee of Local Authorities, [www](http://www.unacla.org)]. Он предоставляет консультации ведомствам ООН по сотрудничеству с местными властями в реализации Повестки дня ООН по населенным пунктам, то есть вписывается в более глобальную концепцию устойчивого развития, которая охватывает Россию и Эстонию.

Европейскую Хартию местного самоуправления от 15.10.1985 подписали, как Эстония (в 1993 году), так и Россия (в 1996 году), положения которой вступили в действие после ратификации. Данный базовый международно-правовой документ в сфере местного самоуправления, предполагает компетенционную, административную, финансовую и территориальную автономию органов местного самоуправления [European Charter of Local Self-

Government, www].

На международном уровне Россия и Эстония осуществляют сотрудничество с Всемирной организацией «Объединенные города и местные власти» [Всемирная организация «Объединенные города и местные власти», www] (или Ассоциация мэров городов), которая является партнером ООН. В 2015 году данная организация подписала с ЕС «План стратегического Партнерства на 2016-2022 гг.». В концепцию организации входит продвижение идеи децентрализации как пути модернизации и демократизации государств. Предлагается расширять полномочия местных органов самоуправления как условие участия населения в решении насущных проблем.

На уровне СНГ для России стоит отметить такой документ, как Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ в 1994 году, а также Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления».

На уровне государства функционирует Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. Также в России функционирует Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, ассоциации (советы) муниципальных образований субъектов РФ, межрегиональные ассоциации муниципальных образований.

Как в России, так и в Эстонии местное самоуправление регулируется национальным законодательством. Основные положения закреплены в главном документе стран Конституции.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации формами самоуправления являются компетенционная самостоятельность, предполагающая самостоятельность в пределах полномочий, решение населением вопросов местного значения и распоряжение муниципальной собственностью, формирование бюджета, налогов и сборов и решение других вопросов. Также предполагается финансовая, организационная и территориальная самостоятельность.

В Конституции Эстонии указано, что демократическим путем сформированные местные органы власти имеют право и обязаны самостоятельно осуществлять руководство жизнью местных сообществ, исходя из их обоснованных интересов и ожиданий, а также с учетом особенностей конкретного самоуправления. Сопоставление указанных систем в России и Эстонии показывает, что в последней в большей степени пролеживается ориентир на интересы местных жителей, в то время как в России – концентрация на механизме исполнения.

В обеих странах местное самоуправление регламентируется специальными законами. В России это Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который рассматривает местное самоуправление как форму осуществления власти народом в пределах национального и федерального законодательства и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В Эстонии Закон о местном самоуправлении определяет право, полномочие и обязанность демократически сформированных органов власти местного самоуправления, волости или города самостоятельно организовывать и управлять вопросами местного самоуправления в соответствии с законом и на основании законных потребностей и интересов жителей волости или города, а также с учетом специфики их развития.

Указанные определения свидетельствуют о том, что смысл местного самоуправления в двух странах сходен. При этом в силу значительных различий в территориях, имеются отличия в

характере муниципальных образований: в России отмечается восемь типов, в Эстонии – два.

В России и Эстонии муниципальное образование имеет закрепленную территорию, собственность, бюджет представительные органы и формы участия граждан в местном самоуправлении. В России органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, в Эстонии – образовывать союзы и совместные учреждения в порядке, предусмотренном законодательством.

Стоит отметить, что в России и Эстонии процесс реформирования местного самоуправления начался с момента распада СССР. Для понимания происходивших в тот период процессов стоит рассмотреть их особенности.

В России в течение 1990-х гг. происходило формирование институциональной основы для развития местного самоуправления. В силу наличия множества проблем в стране в этот период не было возможности заниматься практической реализацией прописанных мер. Принятие в 2003 году Закона о местном самоуправлении стало отправной точкой для реформирования данной сферы. На предварительном этапе в 2004-2005 гг. утвердили границы муниципальных образований, согласовали региональное законодательство с положениями Закона, закрепили источники доходов бюджетов, приняты уставы органов местного самоуправления и проведены выборы в них.

Второй переходный период 2006-2008 гг. был посвящен перераспределению собственности, принятию бюджетов, объединению муниципальных образований и наделение их полномочиями.

В 2009 году, когда в полную силу вступил Закон, была сформирована двухуровневая система муниципального управления: городские и сельские поселения на первом уровне и городские округа, и муниципальные районы – на втором. Она предполагала разграничение полномочий, а также финансово-экономических аспектов деятельности [Ускова, Бухвальд, Ворошилов, 2016, 159]. Такой подход предполагал большую близость власти к населению. Особенно это касается первого уровня. В его рамках развивается территориальное общественное управление, которое в соответствии со ст.27 Закона определяется как «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».

Преимущество территориального общественного управления состоит в том, что поскольку местные жители лучше знают свои проблемы, они могут предложить более эффективные способы их решения в силу актуальности. Такой подход позволяет развивать самостоятельность и ответственность за предпринимаемые действия. Возможность самоорганизации подразумевает, что участие в самоуправлении будут предпринимать наиболее активные граждане, что позволяет ускорить решение возникающих вопросов. При этом через данное образование обеспечивается более эффективное взаимодействие с органами местной власти.

Негативными моментами данного образования являются необходимость администрирования и возникающие, в связи с этим расходы, а также уплата налогов и сборов в случае регистрации юридического лица. Это значительно ограничивает свободу действий участников.

Изменения Закона от 2014 года привели к созданию новых видов муниципальных образований: городского округа с делением внутри города и внутригородского района. Субъекты РФ начали сами определять порядок формирования органов местного самоуправления. Главу муниципального образования начали выбирать на конкурсной основе

представительским органом и заключать с ним контракт. Возникла возможность перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и государственной власти субъекта.

Указанные изменения были направлены на оптимизацию структуры системы местного самоуправления в силу огромного спектра территориальных единиц, которыми нужно управлять. Возможность выбора главы муниципального образования на конкурсной основе предполагала привлечение квалифицированных кадров, снижение бюджетных расходов на содержание органов местного самоуправления и выборы глав муниципальных образований. При этом контрактные отношения закрепляли конкретный спектр обязанностей, ориентированный исключительно на хозяйственную деятельность муниципального образования, были направлены на повышение ответственности сторон, участвующих в конкурсе. Они предполагали повышение ответственного избранного главы и возможность досрочного расторжения контракта с ним в упрощенном порядке в случае необходимости.

К негативным моментам относятся ограничение самостоятельности органов местного самоуправления, риск потери реальных полномочий депутатами представительного органа.

В соответствии с поправками в Конституцию органы государственной власти получили право участвовать в местном самоуправлении и назначать должностных лиц. При этом изменения, внесенные в закон о местном самоуправлении 19 ноября 2021 года, предполагают, что в отношении должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа предусматривается проведение проверки. Выборному должностному лицу местного самоуправления запрещено занимать государственную должность Российской Федерации, субъекта РФ, должность государственной гражданской или муниципальной службы, одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования [Внесены изменения..., [www](#)].

Данные изменения стали следствием внедрения единой системы публичной власти. Они предполагают снижение коррупционной составляющей на местах, повышение ответственности местного самоуправления и лучшего взаимодействия по вертикали. Вместе с тем многие эксперты указывают на то, что такой подход приведет к потере местным самоуправлением самостоятельности.

В декабре 2021 года в Госдуму был внесен проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В нем предлагалось сократить количество муниципальных образований до трех: городской округ, муниципальный округ и внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) городов федерального значения. Это необходимо для того, чтобы установить одноуровневую систему. То есть предлагается деление не по территориальному принципу, а с привязкой к проживающему населению.

Примечательно, что в предложениях значится избрание всех должностных лиц местного самоуправления сроком на 5 лет путем прямых выборов. Среди оснований для отставки главы муниципального образования будет систематическое достижение ключевых показателей.

Предполагается вступление в силу закона с 01.01.2023 и переходный период на реализацию реформы до 01.01.2028.

Данная инициатива является продолжением внедрения единой системы публичной власти. Она направлена на повышение эффективности системы управления (управляемость плюс сокращение расходов на существующее количество образований), четкого распределения обязанностей и продолжение борьбы с коррупционной составляющей. При этом требование по

достижению ключевых показателей призвано повысить ответственность и мотивацию местного самоуправления к более тесному взаимодействию с гражданами. Недостатком является то, что в данном случае органы местного самоуправления не будут отделены от государства, что отменит возможность саморегулирования.

В Эстонии с начала 1990-х годов после получения независимости создавалась модель самоуправления, основанная на автономии от центра, что было закреплено в Конституции 1992 года, а затем в Законе «Об организации местного самоуправления» от 1993 года. Были созданы автономные уездные представительства, однако финансовые вопросы были не урегулированы.

В 1994 году был принят Закон «О содействии сотрудничеству муниципалитетов», который закреплял необходимость сотрудничества между муниципалитетами.

В 1996 году начал прорабатываться новый закон «О местном самоуправлении», а в дальнейшем – концепция местного самоуправления. Реализация последней (попытки принятия в 2001, 2003, 2007 гг.) наталкивалась на сопротивление со стороны правящей партии. Параллельно происходил процесс сокращения административных функций местных правительств до уровня контроля муниципальных актов, а также их преобразование в децентрализованные службы министерств.

Примечательно, что происходящие процессы сопровождалась борьбой местных властей за большую автономию и прекращение урезания функций, а центр настаивал на централизации в силу неэффективности местных органов власти. Отмечалась конкуренция за ограниченные ресурсы, которая усугублялась в условиях, когда местные органы власти создавали свои ассоциации. Попытка запустить работу Ассамблеи сотрудничества ассоциаций муниципалитетов в 1994 году и ввести должность министра региональных дел в 2004 году, чтобы сбалансировать ситуацию, результатов не принесла. Местным органам власти не удалось создать представительный орган для ведения переговоров с центром [Грибанова, Георг, Керстен, 2020, 32].

Важной проблемой в функционировании местного самоуправления стало отсутствие промежуточного уровня управления. Попытки укрупнить муниципалитеты до 2015 года оказались проваленными. Это привело к тому, что центр должен был напрямую контактировать со значительным числом местных подразделений, профессиональный уровень представителей в которых оставлял желать лучшего. Отсутствие промежуточного уровня не позволяло и местным органам власти задействовать нужные каналы связи с центром. В результате сформировался секторальный и фрагментарный характер взаимодействия [Hesse, 1998, 41].

К 2010 году стало понятно, что сформированная модель имеет много противоречий и препятствует эффективному государственному управлению. Более того, автономия на местах и отсутствие координации с центром не позволили местному самоуправлению принимать активное участие в разработке политики центра для обеспечения баланса интересов. Местные власти получили из центра большее число обязанностей при отсутствии дополнительного финансирования. Это происходило на фоне концентрации министрами из центра управления региональным развитием в сфере образования и социальных вопросов в рамках программ ЕС и неизменном налоговом законодательстве (из 22-24% государственных расходов налоговыми поступлениями компенсируется только 1% [Грибанова, Георг, Керстен, 2020, 40]).

Реформа 2015 года началась с объединения муниципалитетов в административно-территориальные единицы с минимальным количеством населения. В результате, к осени 2017 года из 219 муниципалитетов было сформировано 79.

Произошедшее укрупнение и сокращение в ходе реформирования предполагало повышение

управляемости системой, повышения роли местных налогов в структуре муниципальных бюджетов, делегирование части государственных функций.

Однако выяснилось, что требуется не только повысить потенциал и эффективность муниципального самоуправления, но и сделать его самостоятельным актором. Для этого обсуждались такие вопросы, как изменение организационной структуры муниципалитета, подбор профессиональных управленческих кадров, способных обеспечить стратегическое развитие, а также профессионалов в сфере оказания качественных услуг населению, повышение инвестиционной привлекательности.

Поэтому за укрупнением муниципалитетов должна была последовать реорганизация уездного уровня управления, повышение роли местных налогов в бюджетах и передача части государственных функций муниципалитетам.

Однако с приходом новой коалиции уездный уровень в 2018 году был упразднен: его функции разделили между министерствами, муниципалитетами и их ассоциациями. Финансовой децентрализации не произошло. Полномочия в пользу органов местного самоуправления перераспределены не были. Это говорит о продолжении централизации власти.

Реализация первого этапа реформы на фоне упразднения уездного уровня привела к созданию вакуума между местным самоуправлением и центром. В результате, в Эстонии сохраняется дуалистическая модель отношений, стремящаяся к централизации. Основным позитивным моментом для местных сообществ является автономия в принятии решений и оперативном разрешении возникающих насущных проблем.

На данный момент, как в России, так и в Эстонии местное самоуправление можно представить с помощью следующей схемы.

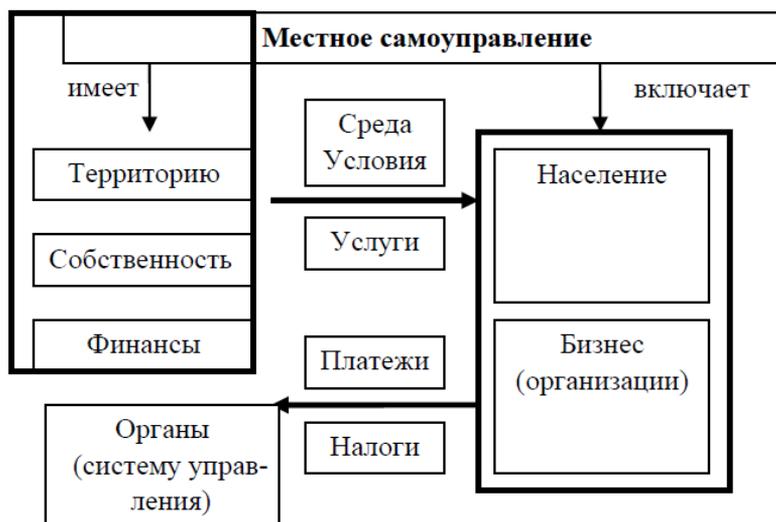


Рисунок 1 - Местное самоуправление на территории [Деменко, Макарова, 2016, 25]

Местное самоуправление в России формально является самостоятельной системой и осуществляется при разграничении предметом ведения между центром и периферией. Характер деятельности органов местного самоуправления напоминает негосударственную общественную организацию. Субъекты РФ не обладают достаточными полномочиями в сфере местного самоуправления [Локшина, 2011, 2].

В рамках муниципального образования действуют определенные департаменты, как правило, образования и молодежной политики, документационного обеспечения, муниципального контроля, ЖКХ, архитектуры и градостроительства, юридический, социальной политики, финансовый, экономического развития, имущественных и земельных отношений. Также присутствуют управления по различным вопросам, отделы и сектора, а также территориальные органы.

В Эстонии система муниципалитетов выстроена по аналогии с компанией, которая предлагает услуги населению. К видам услуг относятся те, которые связаны с транспортом, образованием, здравоохранением и социальными услугами, бизнесом, туризмом, вопросами семьи, культуры, спорта и отдыха, налогов.

Отличием от российской системы является то, что в сфере здравоохранения в Эстонии местные органы власти формально несут ответственность за содержание больниц. Однако как субъекты частного права они автономны и финансируются публично-правовой организацией Фондом медицинского страхования (управляют больничными зданиями как фонды частного права). Врачи общей практики являются субъектами частного права. Муниципалитеты могут, но редко создают муниципальную полицию [Self-rule Index for Local Authorities, www].

В целом структура муниципального образования в Эстонии более структурирована и позволяет избегать излишней бюрократии. Благодаря этому система управления более понятна и эффективна.

Если рассматривать российскую систему, в ней существуют определенные положительные моменты. Можно отметить, что были сформированы типовые структуры и методы управления, укреплены организационные структуры и кадровый состав, сформирован корпус муниципальных служащих, которые профессионально растут [Калиниченко, 2012, 12].

Вместе с тем, можно отметить слабые финансовые позиции органов местного самоуправления, низкая результативность по таким параметрам, как исполнение бюджета, рост инвестиций, заработных плат, развитие торговли, сельского хозяйства, производства, ЖКХ [там же, 13].

Если говорить о недостатках в реализации Закона о местном самоуправлении, можно отметить, что не существует долговременной целевой концепции муниципальной реформы. Оказалось, что проблем на местном уровне значительно больше, чем это прогнозировалось изначально, а источники доходов бюджетов недостаточны для обеспечения функционирования муниципальных образований (более половины местных бюджетов составляют дотации, субсидии и субвенции), что создает проблему муниципальных долгов.

Более того, на муниципальный уровень было передано большее число полномочий, чем это предполагалось изначально, при том, что сами полномочия в отраслевом законодательстве четко не были прописаны. Упущены были экономическая самодостаточность местного самоуправления, а также активное участие населения в осуществлении местного самоуправления [Ускова, Бухвальд, Ворошилов, 2016, 159].

Исследователи полагают, что органы местного самоуправления в России недостаточно развиты. В первую очередь, это связано с отсутствием честной и четкой выборности, которая позволит эффективно функционировать этим демократическим институтам [Раянов, 2014, 160]. Кроме того, органы местного самоуправления на практике не могут эффективно осуществлять управление закрепленной территорией в силу зависимости муниципалитетов от властей региона, недостаточных полномочий и бюрократических препятствий, несовершенства законодательства и отсутствия полной и достоверной статистики [Ускова, Бухвальд,

Ворошилов, 2016, 160]. Это приводит к тому, что в развитии муниципалитетов в большей степени принимают участие федеральные и региональные органы власти. Хотя есть примеры успешного влияния главы и органов местного самоуправления. При этом, участие населения сводится к минимуму, а доминируют в решении актуальных вопросов муниципального образования чиновники [Соловьев, 2018, 5].

Вместе с тем требуется разработка концепции развития местного самоуправления, формирование специальных программ развития в рамках субъектов, инвентаризация и уточнение полномочий, урегулирование межмуниципального сотрудничества, дифференцированный подход к формированию бюджетов муниципальных образований и формирование дополнительных отчислений от налоговых поступлений, обеспечение самостоятельности и инициативности муниципальных образований и населения [Ускова, Бухвальд, Ворошилов, 2016, 159].

К.О. Магомедов выделяет такую проблему, как недостаточную активность населения при решении вопросов муниципального образования. Она связана с тем, что местные власти уделяют недостаточное внимание проблемам граждан. Кроме того, отмечается пассивность, низкий уровень правовой культуры, недостаточная информационная открытость. Это снижает мотивацию населения в участии в деятельности по решению актуальных проблем [Магомедов, 2015, 96].

Не решена проблема с формированием бюджетов: они по-прежнему значительно зависимы от межбюджетных трансфертов и не увеличивают количество источников налоговых поступлений наряду с НДС, который не позволяет покрывать текущие расходы. Это препятствует решению актуальных вопросов. Местные бюджеты находятся в сильной зависимости от федеральных и региональных, а органы местного самоуправления значительно перегружены неподкрепленными ресурсами полномочиями [Лексин, 2016, 65].

В Эстонии отмечается меньшая зависимость от центра (в 2015 году Комиссия ЕС по исследованию степени автономии европейских стран выявила высокую автономию в стране [Self-rule Index for Local Authorities, www]). Тем не менее, последняя реформа направлена на большую централизацию местного самоуправления, что расходится с изначальной направленностью.

В структуре доходов, наряду с преобладанием подоходного налога (доля его выше, чем в бюджетах российских муниципальных образований) присутствует более широкий спектр источников доходов. При этом расходная часть позволяет охватывать решение большего спектра насущных вопросов, чем в России [Ковин, 2015, 64], в том числе за счет евродотаций. В Эстонии они более прозрачны, чем в российских муниципальных образованиях. Однако вопросы муниципальных долгов актуальны для обеих стран.

Наибольший успех местного самоуправления в Эстонии замечен во внедрении системы цифрового управления, которая охватывает все сферы жизни муниципальных образований и позволяет оперативно оказывать услуги гражданам и предоставлять сотрудникам возможность удаленной работы. Эксперты отмечают, что в данном направлении Эстония является безусловным мировым лидером [там же, 65].

Однако, наряду с успехами в муниципальном управлении в Эстонии давно существует такая проблема, как мобильность населения. Наличие недовольства граждан жизнью заставляет их уезжать в Европу в поисках лучшей жизни. Власти всячески пытаются привлечь население обратно [Общественное пространство и мобильность, www]. Это, в том числе, одна из причин низкой активности населения в местном самоуправлении. В России такая мобильность

отсутствует, однако негативным моментом является то, что население недостаточно активно участвует в местном самоуправлении. Это препятствует более оперативному решению возникающих проблем.

Результаты

Исследование местного самоуправления в России и Эстонии позволило сформулировать следующие выводы.

За более, чем 30 лет обе страны стали участниками глобальной системы местного самоуправления. В рамках национального законодательства в них удалось сформировать прочные институциональные основы.

На протяжении всего указанного периода, как Эстония, так и Россия в основу реализации стратегии развития местного самоуправления заложили положения Европейской Хартии местного самоуправления, которая предполагает максимальную автономию данной сферы от государственного управления. Однако реализация данного курса претерпевает изменения.

Положительными моментами реформирования в обеих странах стало формирование типовых структур и методов управления, оптимизация организационных структур и кадрового состава. Однако в России этот процесс еще окончательно не завершён и требует доработки, особенно в обеспечении прозрачности выборов.

Как в Эстонии, так и в России основной доходной частью является подоходный налог. При этом в России значительную долю составляют межбюджетные трансферты.

В то время, как в Эстонии долгое время существует одноуровневая система местного самоуправления, в России предложения в данном направлении только внесены на рассмотрение в Госдуму.

В сфере электронного управления Эстония совершила значительный рывок, став мировым лидером цифрового местного самоуправления, в отличие от России, где пока эта система развивается.

В обеих странах окончательно не решен вопрос квалифицированных управленческих кадров, имеющих финансовое образование для реализации стратегического развития муниципальных образований.

Как в России, так и в Эстонии не удалось решить проблему повышения активности населения в развитии местного самоуправления.

В настоящее время, несмотря на наличие ряда нерешенных проблем в Эстонии, сформировавшаяся в стране система местного самоуправления показывает большую гибкость, чем в России.

Заключение

Имея равноценные стартовые позиции для развития местного самоуправления, Россия и Эстония проделали сложный путь к становлению системы. За длительный период для этого были сформированы прочные институциональные основы. Несмотря на то, что ориентировались обе страны на автономию местного самоуправления, на деле оказалось, что система функционирует при усилении централизации. В этом плане изначальные представления об Эстонии, как о стране, в которой местное самоуправление имеет большую автономию от центра, оказались несостоятельными.

В условиях, когда сохраняется спектр нерешенных проблем, как в России, так и в Эстонии, последняя демонстрирует большую гибкость в управлении. Это объясняется более оптимальной организационной структурой муниципальных образований и внедрением системы электронного управления. Это позволяет более оперативно осуществлять обслуживание населения и обеспечивать дистанционный режим работы сотрудникам. Таким образом, повышается качество жизни граждан, что и является основной целью местного самоуправления.

В силу того, что российские власти работают над реформированием системы муниципального самоуправления и имеют перспективные планы в этой сфере, можно констатировать, что на данном этапе, наряду с предпринимаемыми усилиями, стоит сконцентрироваться на продвижение цифрового муниципального самоуправления и привлечения квалифицированных управленческих кадров.

Библиография

1. Внесены изменения в закон об общих принципах организации местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/67133>
2. Всемирная организация «Объединенные города и местные власти». URL: <https://www.uclg.org/en/node/29001>
3. Грибанова Г.И., Георг С., Керстен К. Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты // Балтийский регион. 2020. Т. 12. №. 1. С. 32-52.
4. Деменко О.Г., Макарова И.Г. Муниципальный менеджмент и местное самоуправление в России: теория и перспективы развития // Вестник университета. 2016. №. 11. С. 25-27.
5. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
6. Калининченко Л. Местное самоуправление в России: факторы неэффективности на фоне зарубежной конкуренции // Самоуправление. 2012. №. 11. С. 12-14.
7. Ковин В.С. Эстония: от электронного управления к «электронному гражданину» // Практика муниципального управления. 2015. №. 12. С. 64-69.
8. Лексин В.Н. Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. №. 1. С. 65-76.
9. Локшина К.Н. Особенности организации местного самоуправления в России и ФРГ: компаративный анализ // Юридическая наука. 2011. №. 2. С. 1-5.
10. Магомедов К.О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4 (128). С. 96-103.
11. Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901914323>
12. О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901880427>
13. Общественное пространство и мобильность. URL: <https://www.valitsus.ee/ru/strategiya-estoniya-2035/neobkhodimye-izmeneniya/obschestvennoe-prostranstvo-i-mobilnost>
14. Раянов Ф.М. От земства к гражданскому обществу: современное государственно-правовое измерение местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3 (37). С. 160-162.
15. Соловьев С.Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? // Конституционное и муниципальное право. 2018. №. 8. С. 5-15.
16. Соловьев С.Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №. 7. С. 13-18.
17. Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».
18. Ускова Т.В., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // Проблемы развития территории. 2016. №. 5 (85). С. 159-175.
19. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
20. Хмельченко Е.Г. Система управления качеством в органах государственной власти и местного самоуправления // Вестник ГУУ. 2013. № 8. С. 110-115.
21. European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=122>

22. Hesse J. Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe // SIGMA paper. 1998. № 23. P. 41-63.
23. Local Government Organisation Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide>
24. Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0). URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1
25. United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA). URL: <https://unhabitat.org/network/united-nations-advisory-committee-of-local-authorities-unaccla>

Comparative analysis of local self-government in Russia and Estonia

Larisa N. Shadrina

PhD in Philosophy, Associate Professor,
Senior Lecturer,
Volgograd State Technical University,
400005, 28, Lenina ave., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: shadrinaln@yandex.ru

Viktor A. Ivanov

Assistant,
Volgograd State Technical University,
400005, 28, Lenina ave., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: ivanov.viktor-93@yandex.ru

Anstolii A. Kholod

PhD in Agricultural Science,
Volgograd Center for Innovative Technologies
in Precision and Organic Farming,
400002, 26, Universiteteskii ave., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: olodok2009@rambler.ru

Aksana A. Rudneva

Senior Lecturer,
Volgograd State Technical University,
400005, 28, Lenina ave., Volgograd, Russian Federation
e-mail: aksanat9@mail.ru

Olesya N. Popkova

Senior Lecturer,
Volgograd State Technical University,
400005, 28, Lenina ave., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: olesia_good@mail.ru

Abstract

The article proposes to consider the reasons why a more flexible system of local self-government has been formed in Estonia than in Russia. This approach allows delving deeper into the issues and identifying positive experience that could be adopted in our country. The analysis of local self-government in Russia and Estonia is built on a critical reflection on the positive changes achieved through reform, as well as the negative ones that hinder the achievement of the goal of improving the living standards of citizens. It reveals such areas as interaction with international organizations, legislation, the structure of local self-government, budget features, the history of the development of reforms, and the results of the reform. The similarities and differences in the municipal government of Estonia and Russia are revealed, which demonstrate the great flexibility of the Estonian system. This is due to the optimization of the organizational structures of municipalities and the introduction of e-government. The problems of increasing the activity of the population, financial freedom and dependence on the center remain. In Russia, all these problems are supplemented by others, but options for overcoming them are being worked out at the legislative level. It is proposed to take advantage of the positive experience of Estonia and focus on the development of e-municipal government along with the involvement of qualified management personnel.

For citation

Shadrina L.N., Ivanov V.A., Kholod A.A., Rudneva A.A., Popkova O.N. (2023) Sravnitel'nyi analiz mestnogo samoupravleniya Rossii i Estonii [Comparative analysis of local self-government in Russia and Estonia]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 12 (1A), pp. 66-80. 10.34670/AR.2023.78.74.009

Keywords

Local government, local self-government, municipality, Russia, Estonia.

References

1. Demenko O.G., Makarova I.G. (2016) Munitsipal'nyi menedzhment i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoriya i perspektivy razvitiya [Municipal management and local self-government in Russia: theory and development prospects]. *Vestnik universiteta* [University Bulletin], 11, pp. 25-27.
2. *European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122)*. Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122> [Accessed 12/12/2022]
3. *Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 30.12.2021) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 30, 2021) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation"].
4. Gribanova G.I., Georg S., Kersten K. (2020) Reformy mestnogo samoupravleniya v Estonii: institutsional'nyi kontekst, namereniya i rezul'taty [Local self-government reforms in Estonia: institutional context, intentions and results]. *Baltiiskii region* [Baltic region], 12, 1, pp. 32-52.
5. Hesse J. (1998) Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. *SIGMA paper*, 23, pp. 41-63.
6. Kalinichenko L. (2012) Mestnoe samoupravlenie v Rossii: faktory neeffektivnosti na fone zarubezhnoi konkurentsii [Local self-government in Russia: factors of inefficiency against the background of foreign competition]. *Samoupravlenie* [Self-government], 11, pp. 12-14.
7. Khmel'chenko E.G. (2013) Sistema upravleniya kachestvom v organakh gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya [Quality management system in public authorities and local self-government]. *Vestnik GUU* [Bulletin of the State University of Management], 8, pp. 110-115.
8. Kovin V.S. (2015) Estoniya: ot elektronnoogo upravleniya k «elektronnomu grazhdaninu» [Estonia: from e-government to "electronic citizen"]. *Praktika munitsipal'nogo upravleniya* [Practice of municipal management], 12, pp. 64-69.

9. Leksin V.N. (2016) Chto proiskhodit s mestnym samoupravleniem v Rossii? [What is happening with local self-government in Russia?]. *Federalizm* [Federalism], 1, pp. 65-76.
10. *Local Government Organisation Act*. Available at: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide> [Accessed 12/12/2022]
11. Lokshina K.N. (2011) Osobennosti organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossii i FRG: komparativnyi analiz [Features of the organization of local self-government in Russia and Germany: a comparative analysis]. *Yuridicheskaya nauka* [Legal Science], 2, pp. 1-5.
12. Magomedov K.O. (2015) Problemy funktsionirovaniya i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii [Problems of functioning and development of local self-government in Russia]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [Public opinion monitoring: economic and social changes], 4 (128), pp. 96-103.
13. *Model'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya»* [Model law "On the general principles of the organization of local self-government"]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/901914323> [Accessed 12/12/2022]
14. *O printsipakh mestnogo samoupravleniya v gosudarstvakh-uchastnikakh Sodruzhestva* [On the principles of local self-government in the member states of the Commonwealth]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/901880427> [Accessed 12/12/2022]
15. *Obshchestvennoe prostranstvo i mobil'nost'* [Public space and mobility]. Available at: <https://www.valitsus.ee/ru/strategiya-estoniya-2035/neobkhodimye-izmeneniya/obschestvennoe-prostranstvo-i-mobilnost> [Accessed 12/12/2022]
16. Rayanov F.M. (2014) Ot zemstva k grazhdanskomu obshchestvu: sovremennoe gosudarstvenno-pravovoe izmerenie mestnogo samoupravleniya [From zemstvo to civil society: modern state-legal dimension of local self-government]. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* [Legal state: theory and practice], 3 (37), pp. 160-162.
17. *Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1 [Accessed 12/12/2022]
18. Solov'ev S.G. (2018) Mestnoe samoupravlenie v Rossii: samoupravlenie naseleniya ili samoupravlenie munitsipal'nykh chinovnikov? [Local self-government in Russia: self-government of the population or self-government of municipal officials?]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 8, pp. 5-15.
19. Solov'ev S.G. (2015) Osnovnye idealy mestnogo samoupravleniya: sovremennoe sostoyanie [The main ideals of local self-government: the current state]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 7, pp. 13-18.
20. *Ukaz Prezidenta RF ot 15.10.1999 № 1370 «Ob utverzhdenii Osnovnykh polozhenii gosudarstvennoi politiki v oblasti razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the President of the Russian Federation of October 15, 1999 No. 1370 "On Approval of the Main Provisions of the State Policy in the Field of Development of Local Self-Government in the Russian Federation"].
21. *United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA)*. Available at: <https://unhabitat.org/network/united-nations-advisory-committee-of-local-authorities-unacla> [Accessed 12/12/2022]
22. Uskova T.V., Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V. (2016) Mestnoe samoupravlenie v Rossii: itogi i perspektivy reform [Local self-government in Russia: results and prospects of reforms]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory development], 5 (85), pp. 159-175.
23. *Vneseny izmeneniya v zakon ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya* [Amendments have been made to the law on the general principles of organizing local self-government]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/news/67133> [Accessed 12/12/2022]
24. *Vsemirnaya organizatsiya «Ob"edinennye goroda i mestnye vlasti»* [World Organization "United Cities and Local Authorities"]. Available at: <https://www.uclg.org/en/node/29001> [Accessed 12/12/2022]
25. *Zakonoproekt № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoi vlasti»* [Draft law No. 40361-8 "On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority"].