

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УДК 342.55

DOI: 10.18384/2949-513X-2023-3-33-45

КОНСТРУИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Багдасарян С. Д., Гришина Т. М.

Международный юридический институт

127427, г. Москва, ул. Кашенкин Луг, д. 4, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Исследование конструкции органов местного самоуправления Российской Федерации и её партнёров по Евразийскому экономическому союзу (Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии) и соотношения влияния на организацию территориальной власти центральных органов управления и полномочий, реализуемых субъектами местной власти.

Процедуры и методы. Использован комплексный подход, позволивший объединить научные методы для исследования структуры органов местного самоуправления в национальных системах публичной власти евразийского региона; историко-сравнительный анализ стал основанием для выявления общего и особенного в организации публичной власти в каждом государстве – партнёре по ЕАЭС; структурный метод способствовал выявлению устойчивых связей внутри организации публичной власти, обеспечивающих сохранение её основных свойств и способствующих её эффективной организации. Критерием для отбора стран явилось членство указанных государств в ЕАЭС в контексте евразийской интеграции на постсоветском пространстве.

Результаты. Сформулированы предложения по решению основных проблем, способствующие выходу на качественно новый уровень организации местного самоуправления в государствах-членах ЕАЭС.

Теоретическая и/или практическая значимость. Изложены авторские позиции по вопросу организации и развития структуры органов публичной власти (государственной и муниципальной) и продолжения поиска оптимальной модели интегрированного взаимодействия с учётом организационных и исторических особенностей каждого из государства-члена ЕАЭС, имеющих общие исторические корни развития публичной власти. Изучены проблемы организации местного самоуправления в странах, которые проходят путь экономической интеграции и стремятся активизировать процессы сотрудничества на разных уровнях публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, взаимодействие, децентрализация, управление, интеграция

DESIGNING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE COUNTRIES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

S. Bagdasaryan, T. Grishina

International Law Institute

ul. Kashenkin lug 4, Moscow 127427, Russian Federation

Abstract

Aim. The study of the structure of local self-government bodies of the Russian Federation and its partners in the Eurasian Economic Union (Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan) and the correlation of the influence on the organization of territorial power of central government bodies and the powers exercised by local authorities.

Methodology. The study used an integrated approach that allowed combining scientific methods to study the structure of local self-government bodies in the national systems of public power in the Eurasian region; historical and comparative analysis became the basis for identifying common and special features in the organization of public power in each partner state of the EAEU; structural method contributed to the identification of stable links within the organization of public power, ensuring the preservation of its basic properties and contributing to its effective organization. The criterion for the selection of countries was the membership of these states in the EAEU, in the context of Eurasian integration in the post-Soviet space.

Results. Proposals are formulated to solve the main problems that contribute to reaching a qualitatively new level of organization of local self-government in the EAEU member states.

Research implications. The author's positions on the organization and development of structures of public authorities (state and municipal) and the continuation of the search for the optimal model of integrated interaction, taking into account the organizational and historical characteristics of each of the EAEU member states, that have common historical roots in the development of public authority. The practical significance of the study is in the study of the problems of the organization of local self-government in countries that are on the path of economic integration and seek to activate the processes of cooperation at different levels of public authority.

Keywords: local self-government, public authority, interaction, decentralization, management, integration

Введение

В отечественной и зарубежной науке одним из критериев анализа конституционной модели организации публичной власти является оценка конструкции органов муниципальных образований, т. е. характеристика их качества деятельности и структурного соответствия конституционно-правовым требованиям, предъявляемым к их организации и управлению, поэтому модель местного самоуправления рассматривают, принимая за основной критерий соотношения влияния на организацию территориальной власти центральных органов управления и полномочий, реализуемых субъектами местной власти.

В данном исследовании учитываются следующие факторы [4]:

- исторический процесс, влияющий на форму организации публичной власти в пространственной перспективе;

- соотношение и взаимодействие властных и общественных институтов гражданского общества;

- культурная идентичность и уровень социально-экономических отношений государства и общества.

Н. Д. Шимширт предлагает ориентироваться ещё и на такие показатели, которые рассматриваются как универсальные инструменты анализа [20]:

- «автономия местной власти или их включённость в систему органов государства;

- степень детализации государством компетенций местного самоуправления;
- уровень свободы муниципалитетов при оказании ими муниципальных услуг жителям;
- степень фискальной автономии местного самоуправления;
- возможности и формы государственного контроля деятельности муниципалитетов».

Эти классификационные инструменты позволяют раскрыть характеристики местного самоуправления как института, реализующего базовые потребности населения в территориальном общественном самоуправлении и определяющего способы участия граждан в самоорганизации.

Этапы конструирования моделей местного самоуправления на постсоветском пространстве

Государства (Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан и Россия), входящие в состав ЕАЭС, имеют общую историю в организации и деятельности органов местного самоуправления. Конструкция органов управления в советский период основывалась на принципе единства Советов как источника власти народа и не учитывала принципа разделения властей. Такой подход создавал трудности в реализации эффективного местного самоуправления и исключал их самостоятельность.

По этой причине в начале 1990-х гг. в бывших республиках СССР начался этап реформирования советской системы местного самоуправления. В России при формировании новой модели организации местного самоуправления учли тот факт, что советская конструкция органов местного самоуправления не даёт возможности создать качественную и эффективную модель по решению вопросов местного значения и реализовать принцип разделения властей, ибо специфическими чертами советского типа являлись жёсткая централизация управления всеми экономическими и социальными процессами государства и в основном дублирование функций центральных органов местными Советами.

Формированию современной российской модели организации местного самоуправления предшествовало несколько этапов, которые условно можно охарактеризовать как установочный, концептуальный и модернизированный.

Установочный процесс был запущен в 1991 г. Роспуск СССР стал точкой отсчёта поиска пути развития органов самоуправления и резкого невосприятия Советов как формы организации. На пути выхода из кризиса были приняты 2 нормативных правовых акта: Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹ и Закон РСФСР от 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»², – регламентировавших некоторые новеллы в процессе становления принципиально отличного от предыдущего местного самоуправления, но не изменивших организационную структуру и разделение компетенций, т. к. уже развивался конфликт между представительной и исполнительной ветвями власти, каждая стремилась увеличить свои компетенции за счёт другой. Этот этап не дал окончательного результата, однако позитивно сказался на процессе развития муниципальной власти Российской Федерации.

Эта тенденция отразилась и при обсуждении проектов конституций в 1992–1993 гг. в России и бывших союзных республиках, которые обрели возможность формировать свои конституционные модели самоуправления.

Концептуальный этап характеризуется вступлением в юридическую силу Конституции 1993 г.³, в которой на основе

¹ Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=43992#fWhallTLaGA4PeJ5> (дата обращения: 02.08.2023).

² Закон РФ от 22.10.1992 № 3703-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР"» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_518/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/ (дата обращения: 02.08.2023).

³ Конституция Российской Федерации (принята все-

конституционного принципа самостоятельности был установлен статус местного самоуправления.

Исследователь О. Б. Иванов [14] выделяет причины таких изменений: «Конституция 1993 г. принималась на фоне демократической эйфории после распада Советского Союза и общей уверенности в том, что всё советское – плохо, а всё западное – хорошо. Поэтому нормы о местном самоуправлении в первоначальной редакции Конституции были в основном скопированы с западных аналогов».

Модернизация конструкции организации и функционирования органов местного самоуправления связана с конституционными поправками 2020 г.

Реформа 2020 г., по нашему мнению, была направлена на изменения работы органов самоуправления, ставя задачу эффективного взаимодействия институтов публичной власти в стране. Конституционные новеллы позволили сблизить модели взаимодействия всех уровней публичной власти в государствах-членах ЕАЭС. Несмотря на разницу в форме территориально-государственного устройства (Россия – федеративное государство; Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия – унитарные государства), единая система публичной власти позволяет органам МСУ в Российской Федерации более эффективно взаимодействовать с органами государственной власти в решении задач государственного управления в форме реализации делегированных полномочий на базовом, муниципальном уровне.

Исходя из этой цели реформы, проанализируем конструирование модели самоуправления в России и в республиках, имеющих историческое взаимодействие с государственностью Российской Федерации. Учёные и практики настороженно оценивают влияние конституционных новелл 2020 г. на модель местного самоуправления в РФ.

Отечественная наука в последние годы придерживается более объективного взгляда на историю становления и развития местного самоуправления [21], но при этом не существует единого концептуального взгляда на развитие местного самоуправления в России [6]. В зависимости от политической и культурной традиции исследователи высказывались о проведении реформ, исходя либо из критерия централизации, либо из критерия децентрализации [12, с. 17].

Конституционная реформа инициировала следующие изменения в системе самоуправления по Указу Президента России от 1993 г.¹:

1) органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населённых пунктах являлись выборные и другие органы – собрание представителей, глава;

2) на территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган самоуправления соответствующих территорий;

3) в базовых муниципальных образованиях (городские и сельские поселения) с численностью местного населения до 5 тыс. чел. местное самоуправление могло быть реализовано непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В городах, городских, сельских поселениях и иных населённых пунктах предусматривалось формирование представительных коллегиальных органов и главы местного самоуправления;

4) в городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального

народным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹ Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О форме местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2614 (дата обращения: 02.08.2023).

значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;

5) выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой образования. При этом решения выборного представительного органа подписывались им;

6) в компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входили: утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой образования), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы;

7) к компетенции главы самоуправления были отнесены: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения и другие функции. Реализовывать свою функциональную деятельность глава мог непосредственно либо через созданные им органы;

8) органы местного самоуправления обладали правом самостоятельной организации своей структуры.

Сегодня местное самоуправление России можно отнести к модели, заложенной в теории муниципального дуализма, предполагающей эффективное, двустороннее взаимодействие между человеком, обществом и государством, в лице должных лиц и органов местного самоуправления. Данная концепция отражена в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и реализуется в данный момент.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 02.08.2023).

В дуалистической теории заложена идея двойственной сущности местного самоуправления с ориентацией на поддержку самостоятельности местных сообществ, не исключающей защиты общегосударственных интересов, что предполагает совместную деятельность органов местного самоуправления в решении определённых государственных задач, выходящих за территориальные границы муниципальных образований [9].

Научная мысль предлагает к глубокому исследованию также корпоративную модель местного самоуправления, представляющую, по мнению авторов, интерес для Российской Федерации, поскольку в ней муниципалитет предстаёт корпорацией («хозяйствующим субъектом»), у которого существует необходимость сохранять баланс между корпоративностью муниципального управления и основными элементами демократии и самоуправления граждан [16, с. 4], что в настоящий исторический период наиболее актуально для современной России. Однако, на наш взгляд, эволюция современного местного самоуправления в Российской Федерации сегодня осуществляется по пути укрупнения муниципальных образований и более тесного взаимодействия между государственной и муниципальной властью, что не отрицает её правового и демократического развития.

Особенности новой модернистской управленческой модели

Конституционные новеллы 2020 г. принципиально сузили сферу взаимодействия местного самоуправления с государственной властью и создали единую систему «публичной власти», что было отражено в нормативно-правовой базе России в форме Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»².

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС

Создание единой системы публичной власти в России базируется на общности целей и задач каждого уровня российской власти, что является базовой гарантией стабильного повышения благосостояния народа России. Следует отметить, что для реализации указанной цели, органы государственной власти вправе наделять собственными полномочиями органы местного самоуправления, передавая их для реализации поставленных задач материально-финансовые ресурсы из собственных бюджетов.

Существует определённая противоречивость между конституционными нормами, а именно: ст. 12, дифференцирующей органы государственной власти и местного самоуправления, и ст. 131 ч. 1.1 Конституции РФ, устанавливающей, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц МСУ, а также ст. 132 ч. 3: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Следует учесть, что в гл. 1 Конституции России невозможно внести изменения. Однако правки в гл. 8 детализировали и существенно усилили правовой статус местного самоуправления, что соответствует его потенциальным возможностям. По мнению И. В. Упорова, это нововведение закрепляет «органы местного самоуправления как форму местной публичной власти» [18].

Интересны научные рассуждения А. А. Ивановой и Н. И. Обуховой [13] о соотношении государственной и муниципальной власти как самостоятельных управленческих подсистем единого управления в государственной системе,

что корреспондируется с дуалистической теорией местного самоуправления. Эта позиция прослеживается и в работах А. А. Афанасьева [3], и А. Н. Черткова [19].

На основе различных позиций в отечественной науке к характерным особенностям государственной власти можно отнести такие факторы, как всеобщность, универсальность, независимость. Кроме этого, ей присущи признаки: официальность, строгая иерархичность конструкции, императивность решений; исключительное право на законотворчество и правосудие, а также на легальные меры принуждения в случае необходимости для наведения конституционного порядка.

Местное самоуправление, являясь по конституционной сути народовластием (особенным властным уровнем), должно обладать:

- высокой степенью легитимности;
 - наличием собственного управленческого аппарата;
 - отсутствием жёсткой иерархичности, присущей государственной власти;
 - самостоятельностью в принятии решений; обязательностью в их исполнении только на территории муниципального образования;
 - пределами полномочий субъектов правоотношений в собственных границах.
- Анализируя основные характеристики и особенности государственной и муниципальной власти, объединённых в единую систему публичной власти, можно отметить наличие большого количества важных управленческих инструментов, с помощью которых реализуется эффективное управление:

- законотворчество и последующая правотворческая деятельность, право на нормотворчество;
- легальное принуждение, стимулирующее поощрение, позитивное убеждение граждан к самоорганизации, инициативности в принятии решений;
- финансово-экономические, информационные, научно-технические и иные ресурсы.

Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 02.08.2023).

Особенности конструкции местного самоуправления в государствах-членах ЕАЭС

Сегодня в условиях активно проходящей в мире регионализации для эффективного развития евразийской интеграции необходимо обратить внимание на сущностные различия конструкций взаимодействия государственной и муниципальной власти среди партнёров по Евразийскому экономическому союзу [5].

Например, в Республике Казахстан конституционная форма МСУ отлична от российской, когда местное государственное управление входит в единую систему исполнительных органов и возглавляется акимом, являющимся представителем президента и правительства¹. Такая форма взаимодействия централизует управление в государстве и исключает самостоятельную экономическую деятельность.

Можно утверждать, что казахстанская модель наиболее близка к научной теории государственной модели местного самоуправления. Суть данной теории в том, что местное самоуправление является формой государственного управления, которое наделяет полномочиями органы МСУ и являются источником их власти. Отличием муниципальной власти является то, что самоуправление реализуется непосредственно местными жителями, наиболее полно заинтересованными в собственном благополучии.

В Республике Беларусь конституционная модель местного самоуправления наиболее близка к казахстанской модели, заимствованной из советского прошлого: единство и централизация государственной власти, фактически включающей органы местного самоуправления, где доходная часть муниципальных бюджетов низка и не обеспечивается собственными источ-

никами, а дотируется из государственного бюджета. Согласно конституционным нормам Беларуси² местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов (выборные сроком на 5 лет), исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и иные институты прямой демократии. Важность деятельности руководителей местных исполнительных и распорядительных органов подчёркивается процедурой назначения и освобождения от должности, осуществляемой непосредственно президентом Республики.

Местные советы депутатов являются фундаментальным уровнем, на котором выстроена пирамида государственной власти Беларуси. Вся система Советов в Республике дифференцирована на 3 территориальных уровня (областной, базовый и первичный), а также включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы.

Несмотря на устоявшуюся систему, современные белорусские учёные подчёркивают недостатки в конструкции МСУ и делают предложения по реализации позитивных изменений. Например, в исследовании белорусского учёного Г. А. Василевича [8] выделены следующие положения, требующие реализации:

- установление баланса власти Центра и самоуправления;
- расширение полномочий местных Советов;
- внесение изменения в национальное законодательство в сфере местного самоуправления;
- укрепление местных бюджетов;
- изменение порядка зачисления налогов в пользу местного самоуправления;
- более активное использование внебюджетных фондов;

¹ Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан: [сайт]. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_\(дата_обращения:_02.08.2023\)](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_(дата_обращения:_02.08.2023)).

² Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-ХП (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: [https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution_\(дата_обращения:_09.07.2023\)](https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution_(дата_обращения:_09.07.2023)).

– развитие институтов прямой демократии в виде референдумов;

– повышение уровня информатизации местных органов с целью более тесного взаимодействия власти и народа (сбор подписей под публичной инициативой по местным вопросам, публичное обсуждение проектов решений).

Подчёркивая динамичное развитие белорусского законодательства в сфере местного самоуправления, Г. А. Василевич призывает действовать поступательно, в русле современных тенденций для благополучия народа.

Конституционные новеллы мая 2021 г. в Киргизии существенно преобразовали действующую модель местного самоуправления в Республике, наделив муниципальные образования широкими экономическими правами для развития регионов. В конструкте органов местного самоуправления Республики можно отметить следующие элементы:

– местные кенешы (представительные органы: городские, районные, поселковые, айылные округи);

– айыл окмоту (исполнительно-распорядительный орган) и мэрии городов.

Исследователь Ж. Б. Кыдыралиев подчёркивает значение института местного самоуправления в политической системе Киргизии, обращая внимание на количество конституционных норм по отношению к МСУ [15]. Главной характеристикой местного самоуправления Республики является право местных сообществ на самостоятельное решение вопросов местного значения в соответствии со своими интересами и обязанностями (ст. 111 Конституции)¹. Таким образом, местное самоуправление можно по праву назвать одной из форм публичных правоотношений в государстве и элементом политиче-

ской системы общества, что регламентировано в Основном законе государства.

Научная мысль доносит также и проблемы, существующие в Республике Киргизии в настоящее время, среди которых К. Д. Бекташев выделяет: слабо развитую экономику; клановую культуру, с присущей ей подчинением, когда лица, занимающие определённые должности, должны подчиняться (на ментальном уровне) или оказывать помощь лицам, занимающим более высокие должности; коррупционный элемент, отрицательно влияющий на весь комплекс общественных отношений в государстве [7, с. 131].

В конструкции местного самоуправления Республики Армении выделяют следующие элементы: совет общины (представительная власть) и глава общины (исполнительная власть), со сроком полномочий – 5 лет.

Сравнивая местное самоуправление стран, можно выделить некоторые особенности:

– армянская система МСУ представляет собой двухуровневую модель местного самоуправления (совокупность общин, объединённых единым центром) с одинаковым правовым статусом у муниципальных образований;

– в российской системе представлена множественность различных муниципальных образований с отличающимся правовым статусом.

Например, отдельные государственные полномочия (федеральные и региональные) могут передаваться только округам и районам.

В данном случае равноправие правовых статусов представляется более эффективным по решению задач, стоящих перед публичной властью государства.

Представляется интересным исследование А. В. Аветисяна [1] в контексте современного состояния системы местного самоуправления и актуальных проблем его развития в Армении. Среди негативных моментов исследователем выделены [2]:

1) высокая степень фрагментации административно-территориального устрой-

¹ Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 11.04.2021; введена в действие Законом Кыргызской Республики от 05.05.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 09.07.2023).

ства Республики, что влечёт за собой недоработку или невозможность реализации делегированных государственной властью полномочий, но это касается в основном сельских общин;

2) существенная централизация государственной власти, подчас не соблюдающей принцип субсидиарности, что создаёт предпосылки к переходу к новым, более зрелым отношениям и укреплению взаимодействия между централизованным и децентрализованным режимами общественных услуг, что значительно расширяет полномочия и финансовую базу местных органов;

3) нехватка собственных бюджетных средств и содержание местных сообществ фактически за счёт средств, предоставляемых правительством Армении;

4) низкий уровень фискальной децентрализации, что требует сбалансировать созданием надлежащего муниципального налогового управления как обязательного элемента в структуре органов МСУ, а также поиск стабильных источников доходов в местные бюджеты и активизации государственного финансирования долгосрочных программ, способных обеспечить повышение доходов муниципалитетов;

5) недостаточность правового статуса и уровня развития инфраструктуры сообщества, что негативно сказывается на качестве услуг, предоставляемых гражданам, как правило, в сельских населённых пунктах, ввиду редкого использования современного оборудования и программного обеспечения;

6) несоразмерность распределения субсидий, в т. ч. для местных сообществ, что требует установления чётких критериев для увеличения адресности субсидий и организации прозрачного и подотчётного процесса их выделения правительством Армении;

7) низкий уровень экономического сотрудничества между общинами и отсутствие опыта взаимодействия в реализации совместных проектов и механизмов их финансирования;

8) неполное управление сообществами, включая системы финансового управ-

ления, что вызывает произвол и хаос на местном уровне и в конечном счёте мешает гармоничному развитию местного самоуправления Республики Армении.

Отдельные проблемы деятельности местного самоуправления среди государств-членов ЕАЭС

Проблемы, указанные в плоскости организации местного самоуправления, можно (целиком или частично) отнести ко всем государствам-членам ЕАЭС, а также к списку добавить «кадровый голод» и недостаточную профессиональную подготовленность муниципальных служащих.

Решение этого вопроса чрезвычайно важно для совершенствования деятельности органов МСУ, поскольку именно человек является базовым звеном в особом уровне публичной власти – народовластии, невзирая на степень самостоятельности и независимости от органов государственной власти. Высокий образовательный уровень, готовность к саморазвитию и мотивация муниципальных служащих к личностному росту являются одними из основных условий эффективной деятельности органов МСУ в единой системе публичной власти, в условиях стремительной трансформации реалий современного мира (активное внедрение IT-технологий, пандемические угрозы, вызовы на киберпространстве и др.). Эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления напрямую зависит от качества кадрового состава и его способности к решению текущих и кризисных задач [11].

Проблематика кадрового обеспечения органов местного самоуправления, по мнению российских исследователей М. Г. Масиловой и В. Е. Лобова [17], заключается в отсутствии комплексного подхода к данному вопросу. Для повышения кадрового потенциала в органах местного самоуправления требуется:

1) внимательное отношение к адаптации молодых специалистов, принятых на муниципальную службу;

2) предоставление возможности качественного профессионального обучения для муниципальных служащих любой возрастной категории, в т. ч. с применением наставничества для молодых специалистов;

3) обеспечение стабильного карьерного роста, служебного продвижения и профессионального развития служащих органов местного самоуправления.

Следует отметить, что большинство перечисленных проблем являются общими и уже сегодня требуют решения во всех государствах, входящих в состав ЕАЭС, с целью повышения эффективности деятельности местного самоуправления и реального приближения государственной власти к своему народу. Значение же организации и структуры государственной власти в Беларуси как для России, так и для всего ЕАЭС сложно переоценить, поскольку с декабря 1999 г. функционирует союзное государство Россия–Беларусь, которое является ядром евразийской интеграции на постсоветском пространстве. Организация и эффективность взаимодействия всех уровней власти в союзном государстве является примером для реальных и потенциальных членов ЕАЭС.

Для решения актуальных задач взаимодействия партнёров по ЕАЭС не только на государственном, но и на муниципальных уровнях требуется качественная проработка возможных векторов взаимодействия по всему спектру вопросов, с целью обмена позитивным опытом работы и исправления ошибок, допущенных в процессе эволюционного развития местного самоуправления в постсоветский период.

Заключение

Несмотря на многолетний опыт развития самостоятельного местного самоуправления в регионе, необходимо продолжить поиск оптимальной модели местного самоуправления в государствах-членах ЕАЭС и их интегрированного взаимодействия с учётом организационных и исторических особенностей каждого из пар-

тнёров. По нашему мнению, в работе требуется опираться на следующие положения:

1) необходимость децентрализации властной вертикали, которая негативно влияет на деятельность местного самоуправления, лишая возможностей самостоятельной инициативы;

2) разработку нормативной базы, регламентирующей реализацию права местного населения на самостоятельное решение вопросов, находящихся в компетенции муниципалитета, в т. ч. самостоятельного создания органов местного самоуправления;

3) чёткую регламентацию в законодательствах государств-членов ЕАЭС распределения пределов полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

4) гармонизацию правовой базы партнёров по ЕАЭС в сфере организации местного самоуправления для эффективного взаимодействия с органами публичной власти во всех государствах-членах Союза с учётом специфических особенностей и характера участия определённой страны во внешнеэкономических связях;

5) создание единого уровня информатизации органов МСУ государств-членов ЕАЭС и поиск оперативных путей максимально упрощающих связи между всеми участниками общественных отношений (государство – регион – бизнес – человек);

5) поиск новых источников в повышении доходной части местных бюджетов как один из важнейших вопросов местного самоуправления. В данном контексте мы считаем необходимым обратиться к институту самообложения населения [10], максимально стимулирующему его социальную активность, переводящему на качественно новый уровень взаимодействие государственных органов и муниципального образования.

Идея гармоничного развития органов местного самоуправления как части публичной власти позволит государствам-членам ЕАЭС в независимости от формы территориально-государственного устройства эффективно реализовать межнациональные проекты на базовом уровне

публичной власти (например, основные направления цифровой повестки ЕАЭС)¹.

Сближение конструкторов органов местного самоуправления как особой формы публичной власти (народовластия) в государствах-членах ЕАЭС необходимо для усовершенствования управленческих решений публичной власти на национальном уровне и гармонизации отношений на межнациональном уровне членов Союза, поскольку выражает интересы народа (источника власти в демократическом государстве) и содействует оперативному

решению интеграционных задач на постсоветском пространстве.

Конструктивная работа в сфере организации местного самоуправления будет способствовать максимальному сближению государств-партнёров и эффективной реализации поставленных перед ЕАЭС целей – интеграции социально-экономического пространства и дальнейшему развитию Евразийского объединения.

Статья поступила в редакцию 14.07.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аветисян А. В. Современное состояние системы местного самоуправления и актуальные проблемы его развития в Республике Армения // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 1. С. 123–129.
2. Аветисян А. В. Пути развития местного самоуправления в Армении // Образование и право. 2020. № 2. С. 162–168.
3. Афанасьев А. А. Местное самоуправление и конституционная реформа – 2020 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 65–68.
4. Багдасарян С. Д., Гришина Т. М. Исторические корни местного самоуправления в России // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. 2022. № 1. С. 89–97.
5. Багдасарян С. Д., Гришина Т. М. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в странах ЕАЭС // Безопасность бизнеса. 2022. № 2. С. 16–21.
6. Барзгова Е. С. К истории местного самоуправления в России: эволюция отечественных теорий // Вопросы управления. 2017. № 5. С. 85–93.
7. Бекташев К. Д. Местные кенешы в политической системе Кыргызской Республики: дис. ... канд. полит. наук. Бишкек, 2021. 173 с.
8. Василевич Г. А. Развитие местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте требований Европейской Хартии местного самоуправления // Совершенствование механизма государственного управления в условиях правовой интеграции / под ред. Т. А. Червяковой. Минск, Белорусский государственный университет, 2018. С. 7–11.
9. Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Серия 6. 2015. Вып. 1. С. 21–27.
10. Гришина Т. М. Самообложение населения в России: проблемы реализации и перспективы развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 2. С. 83–93.
11. Дильманбетова Э. Р., Романов В. А. Способы развития мотивации у государственных и муниципальных служащих // Вестник экспертного совета. 2022. № 1. С. 45–53.
12. Зевина О. Г., Ковалевский А. Э., Макаренко Б. И. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.
13. Иванова А. А., Обухова Н. И. Некоторые историко-правовые аспекты формирования модели взаимодействия государственных и муниципальных органов // Вестник Поволжского института управления. 2021. Т. 21. № 2. С. 20–31.
14. Иванов О. Б. Местное самоуправление после принятия поправок к Конституции Российской Федерации: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021. № 2. С. 118–122.
15. Кыдыралиев Ж. Б. Бюллетень науки и практики // Национальная академия наук Киргизской Республики. Бишкек. 2022. Т. 8. № 7. С. 432–436.

¹ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 г.» // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71708158/#20> (дата обращения: 02.08.2023).

16. Ларичев А. А. Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. 489 с.
17. Масилова М. Г., Любов В. Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Вестник ВГУЭС. 2019. № 4. С. 170–179.
18. Упоров И. В. Конституционные поправки 2020 и полномочия органов местного самоуправления в контексте функции охраны общественного порядка // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2021. № 3–1. С. 255–258.
19. Чертков А. Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения её компетенции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 39–50.
20. Шимширт Н. Д. Правовые и организационно-экономические основы преобразований муниципальных образований // Проблемы управления в социальных системах. 2015. № 12. С. 182–198.
21. Яцук Т. Ф. Эволюция местного управления и самоуправления в России // Правоприменение. 2017. № 1. С. 92–100.

REFERENCES

1. Avetisyan A. V. [The current state of the system of local self-government and current problems of its development in the Republic of Armenia]. In: *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Izvestiya of the St. Petersburg State University of Economics], 2020, no. 1 pp. 123–129.
2. Avetisyan A. V. [Ways of development of local self-government in Armenia]. In: *Obrazovaniye i pravo* [Education and law], 2020, no. 2, pp. 162–168.
3. Afanasiev A. A. [Local self-government and constitutional reform – 2020]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2021, no. 5. pp. 65–68.
4. Bagdasaryan S. D., Grishina T. M. [Historical roots of local self-government in Russia]. In: *Vestnik Armavirskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Armavir State Pedagogical University], 2022, no. 1, pp. 89–97.
5. Bagdasaryan S. D., Grishina T. M. [Interaction between public authorities and local governments in the EAEU countries]. In: *Bezopasnost biznesa* [Business Security], 2022, no. 2, pp. 16–21.
6. Barazgova E. S. [On the history of local government in Russia: the evolution of domestic theories]. In: *Voprosy upravleniya* [Management Issues], 2017, no. 5, pp. 85–93.
7. Bektashev K. D. *Mestnyye keneshi v politicheskoy sisteme Kyrgyzskoy Respubliki: dis. ... kand. polit. nauk* [Local keneshes in the political system of the Kyrgyz Republic: Cand. Sci thesis in Political sciences]. Bishkek, 2021. 173 p.
8. Vasilevich G. A. [Development of local self-government in the Republic of Belarus in the context of the requirements of the European Charter of Local Self-Government]. In: Chervyakova T. A., ed. *Sovershenstvovaniye mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya v usloviyakh zakona* [Improving the mechanism of public administration in the context of legal integration]. Minsk, Belarusian State University Publ., 2018, pp. 7–11.
9. Gorbatyuk E. S. [Basic theories of local self-government: an analytical review]. In: *Vestnik SpbGU. Seriya 6* [Bulletin of St. Petersburg State University. Series 6], 2015, iss. 1, pp. 21–27.
10. Grishina T. M. [Self-taxation of the population in Russia: implementation problems and development prospects]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence], 2019, no. 2, pp. 83–93.
11. Dilmanbetova E. R., Romanov V. A. [Methods for the development of motivation among state and municipal employees]. In: *Vestnik ekspertnogo soveta* [Bulletin of the Expert Council], 2022, no. 1, pp. 45–53.
12. Zevina O. G., Kovalevsky A. E., Makarenko B. I. *Mestnoye samoupravleniye v Rossii: sostoyaniye, problema, put s poyavleniyem* [Local self-government in Russia: state, problems, ways of improvement]. Moscow, Ekon-Inform Publ., 2009. 524 p.
13. Ivanova A. A., Obukhova N. I. [Some historical and legal aspects of the formation of a model of interaction between state and municipal authorities]. In: *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya* [Bulletin of the Volga Institute of Management], 2021, vol. 21, no. 2, pp. 20–31.
14. Ivanov O. B. [Local self-government after the adoption of amendments to the constitution of the Russian Federation: development prospects, legal regulation]. In: *Vlast* [Power], 2021, no. 2, pp. 118–122.
15. Kydyraliev Zh. B. [Bulletin of Science and Practice]. In: *Natsionalnaya akademiya nauk Kirgizskoy Respubliki*

- [National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic. Bishkek], 2022, vol. 8, no. 7, pp. 432–436.
16. Larichev A. A. *Korporativnaya model' mestnogo samoupravleniya: proiskhozhdeniye, opyt realizatsii v Kanade i yeye primenimost' v rossiyskikh usloviyakh: dis. ... d-ra yurid. nauk* [Corporate model of local government: genesis, implementation experience on the example of Canada and its applicability in Russian conditions: Dr. Sci thesis in Legal sciences]. Moscow, 2018. 489 p.
 17. Masilova M. G., Lobov V. E. [Problems of staffing of local governments and ways to solve them]. In: *Vestnik VGUES* [Bulletin of VGUES], 2019, no. 4, pp. 170–179.
 18. Uporov I. V. [Constitutional amendments 2020 and the powers of local governments in the context of the function of protecting public order]. In: *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i yestestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], 2021, no. 3–1, pp. 255–258.
 19. Chertkov A. N. [State and local self-government in Russia: the principle of the unity of public authority and the problem of delimiting its competence]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 2, pp. 39–50.
 20. Shimshirt N. D. [Legal and organizational and economic foundations for the transformation of municipalities]. In: *Problemy upravleniya v sotsialnykh sistemakh* [Problems of management in social systems], 2015, no. 12, pp. 182–198.
 21. Yashchuk T. F. [The evolution of local government and self-government in Russia]. In: *Pravoprimeneniye* [Law enforcement], 2017, no. 1, pp. 92–100.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Багдасарян Сусанна Джамиловна – доктор исторических наук, профессор Международного юридического института;
e-mail: bsd73@mail.ru

Гришина Татьяна Михайловна – старший преподаватель Международного юридического института;
e-mail: pravo_17@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Susanna J. Bagdasaryan – Dr. Sci. (History), Prof., International Law Institute;
e-mail: bsd73@mail.ru

Tatiana M. Grishina – Senior Lecturer, International Law Institute;
e-mail: pravo_17@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Багдасарян С. Д., Гришина Т. М. Конструирование органов местного самоуправления: опыт Российской Федерации и стран евразийского экономического союза // Московский юридический журнал. 2023. № 3. С. 33–45.

DOI: 10.18384/2949-513X-2023-3-33-45

FOR CITATION

Bagdasaryan S. D., Grishina T. M. Designing Local Self-Government Bodies: The Experience of the Russian Federation and the Countries of the Eurasian Economic Union. In: *Moscow Juridical Journal*, 2023, no. 3, pp. 33–45.

DOI: 10.18384/2949-513X-2023-3-33-45