

Становление органов местного самоуправления как проявление тенденции к институционализации демократии в политической жизни постсоветской России

Т. В. Растимешина¹, Ф. С. Антонов²

¹ *Национальный исследовательский университет «МИЭТ», Москва, Россия*

² *Московский государственный областной университет, Москва, Россия*

rast-v2012@yandex.ru

Проанализированы основные этапы развития местного самоуправления в России. Отмечено завершение его становления как реально функционирующего и активно развивающегося демократического института и механизма решения задач гражданского общества на местных уровнях. Выявлены проблемы, препятствующие процессам развития местного самоуправления. Главной проблемой авторы считают государственно-административный патронат. Тенденции развития местного самоуправления описаны через борьбу двух основных: центробежно-демократической и укрепления вертикали власти.

Ключевые слова: демократия; местное самоуправление; муниципальная власть; гражданское общество; государство; институционализация; прямая демократия.

Local Self-Government Bodies' Formation as a Manifestation of Tendency towards Institutionalization of Democracy in the Political Life of Post-Soviet Russia

T. V. Rastimeshina¹, F. S. Antonov²

¹ *National Research University of Electronic Technology, Moscow, Russia*

² *Moscow Region State University, Moscow, Russia*

rast-v2012@yandex.ru

The authors did analyze main stages of local self-government development in Russia, marking out the completion of its formation as really functioning and actively developing democratic institute and mechanism of the civil society tasks' solution at local levels. The authors have revealed problems hindering the processes of local self-government development. They consider the state administrative patronage to be the main problem. The authors did describe main trends in the development of local self-government through the struggle of two tendencies: centrifugal-democratic and of vertical power strengthening.

Keywords: democracy; local self-government; municipal power; civil society; state; institutionalization; direct democracy.

Первый этап становления самоуправления как одна из тенденций к институционализации «низовой демократии» российского общества начался еще до распада Советского Союза, в период Перестройки, и выразился в создании (чаще всего на производствах и в крупных бюджетных учреждениях, таких как медицинские и образовательные) управляющих советов, внедрении хозрасчета и введении практик выбора руководителей. В 1990 г. в Москве, Московской и Кемеровской областях, позднее — в других регионах, в соответствии с решением Совета министров СССР, начались разработка и внедрение механизмов самоуправления на уровне административно-территориальных образований. Вместе с тем создававшиеся ассоциации, воплощавшие волю граждан к осуществлению хозяйственного и административного самоуправления, не имели реальных полномочий и механизмов претворения этой воли в социальные и тем более политические процессы.

Отметим: в конце 1980-х — начале 1990-х гг. проблемы самоуправления активно обсуждались не только в трудовых коллективах, но и в прессе, а также научной общественностью, однако эффективность функционирования созданных органов была крайне низкой. Это было связано с многими обстоятельствами: отсутствием опыта организации структур и механизмов «низовой демократии», недооценкой процессов, происходящих на уровне местных и профессиональных сообществ граждан, как местным населением, так и административными аппаратами всех уровней; отсутствием властной политической воли, политического запроса на развитие гражданских инициатив и т. п.

Переломным моментом, ознаменовавшим начало *второго этапа* институционализации местного

самоуправления в нашей стране, стало принятие в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» [1]. Закон кодифицировал механизмы организации местного самоуправления, распределения полномочий и функций по социально-экономическому управлению территориями между советами различных уровней, создавал основания для суверенизации территорий и поселений, развития механизмов реального низового народовластия, а также предусматривал механизмы объединения советов, их кооперации в сфере распределения бюджетных средств, пользования ресурсами и их распределения.

В начале периода форсированной демократизации был принят Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [2], который должен был стать кодексом норм прямого регулирования взаимоотношений на уровне местных сообществ граждан, однако непосредственные механизмы реализации прямой демократии (в первую очередь, организационные и финансовые) были прописаны в этом законе с большим количеством пробелов, поэтому его нормы применялись с множеством нарушений. В закон вносились изменения и дополнения, однако они не оказывали существенного влияния на его качество, поскольку фактически не были связаны с практикой его применения.

Начало *следующему этапу* развития местного самоуправления в нашей стране положило принятие Конституции РФ 1993 г. [3], а также совершенствование избирательного законодательства, в соответствии с нормами которого главы местных администраций избираются посредством процедуры прямого голосования и на основе принципов альтернативности и открытости [4].

Право населения на отправление власти через органы местного самоуправления закреплено конституционно в главе «Основы конституционного строя», ст. 3 которой гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [3, ст. 3 ч. 2]. Кроме того, ст. 12 Конституции 1993 г. провозглашает: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления *не входят в систему органов государственной власти* (курсив наш. — Т. Р., Ф. А.» [3, ст. 12]. Основам местного самоуправления посвящена глава 8 Конституции РФ (ст. 130—133).

Признание местного самоуправления самостоятельным, не встроением в систему государственной власти послужило основанием к тому, чтобы местное самоуправление стало реальным институтом прямой демократии. Необходимость введения в основной закон государства этой нормы была вызвана тем, что авторы Конституции понимали: в конце 1980-х гг. советская система административного централизма почти полностью атрофировалась. В ней отсутствовало разграничение полномочий между центральной и местной властью, а советы были частью системы администрирования, притом что центральные администрации жестко их контролировали и непрерывно вмешивались во все сферы и вопросы их ведения. Граждане были фактически отстранены от принятия решений даже местного значения. Гражданская пассивность, в свою очередь, стимулировалась традиционным патернализмом и политическим абсентеизмом. Конституционная норма о самостоятельности местного

самоуправления, по замыслу авторов Основного закона, стала нормативной основой среди прочего и для того, чтобы этот порочный круг был разорван.

Следующим важным шагом в институционализации демократии стало принятие нормы Конституции, согласно которой местное сообщество является источником власти органов местного самоуправления. Нельзя не согласиться с утверждением Ц. Б. Будаевой, что, в соответствии с этой нормой, «исходной базой институтов власти местного самоуправления должны служить потребности, интересы, желания, мнения, настроения и ожидания людей. В противном случае все действия местного самоуправления не будут восприниматься населением и, соответственно, лишаются всякого смысла <...> Например, пассивное участие граждан в решении местных дел, обеспечиваемое с помощью форм прямого волеизъявления (выборы, референдумы, сходы и т. д.)» [5, с. 29].

Кроме того, важнейшим конституционным положением мы считаем закрепленное отделение органов местного самоуправления от системы государственной власти. Мы оцениваем эту норму не как оговорку или недосмотр авторов текста Конституции, а как попытку закрепить (хотя и несколько искусственно) суть природы муниципального самоуправления. В Европе оно развивалось до власти феодалов и короля, вне ее, параллельно ей, а нередко и вопреки, и даже в качестве ее противовеса. В самой природе местного самоуправления в центральной и западной Европе (равно как и в сегодняшнем развитом его состоянии) воплощена идея низовой демократии, реализована славная история самоорганизации населения (чаще всего на уровне города) для решения вопросов местного значения. Российские граждане, а иногда и представители

администрации не видят, не знают, не чувствуют социально-политического смысла, сути местного самоуправления, которое в Европе было и остается одним из главных институтов гражданского общества, выведенных из системы государственной власти, успешно реализует свои функции на уровне не государства, а местного сообщества граждан. Сегодня явления, связанные с противостоянием местной власти и государственной, относительно редки — на наш взгляд, в силу укорененного в политических культурах европейских наций представления о самостоятельности, социальной значимости и политической весомости местного самоуправления как института прямой демократии. К сожалению, в России важнейшую конституционную норму, фиксирующую необходимость достижения такой значимости и весомости, некоторые аналитики трактуют превратно. «Значит, местные сообщества — села, поселки, районы, города и т. д. — как бы выпадают из сферы интересов государства» [5, с. 29], — сетует исследователь, тем самым в очередной раз демонстрируя недостаточную глубину понимания сути самоуправления. По своей природе оно антипатерналистское и антиэтатистское, существует вне рамок государства, функционирует в пространстве гражданского общества и создает противовес монополизации власти со стороны государства — причем, как свидетельствует история, довольно мощный [6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13].

Нашу позицию в отношении природы местного самоуправления косвенно подтверждает то, что и статьи Конституции РФ, и принятый в 1995 г. Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основываются на нормах Европейской хартии местного самоуправления,

которая в качестве основных принципов функционирования местного самоуправления декларирует следующие: «Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом» [14, ст. 4].

По сути, органы местного самоуправления названы главными институтами гражданского общества, решающими задачи местного значения и защищающими права местного населения, абсолютно свободными и независимыми в пределах своих (полных и исключительных) полномочий от государства. Эта основная идея была выражена в принятом в 1995 г. Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15]. До 2003 г. он служил главным механизмом нормативного регулирования вопросов формирования и функционирования органов местного самоуправления. Многие его положения соответствовали Европейской

хартии, однако в связи с ее ратификацией, а также административной реформой в России к началу XXI в. назрела необходимость в принятии нового закона. Сегодня в РФ действует принятый в 2003 г. ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16], который соответствует требованиям современного состояния российской системы государственного управления, политическим и экономическим реалиям. Закон кодифицирует функции и полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления, органов региональной власти в области местного самоуправления, а также собственно органов местного самоуправления, четко их разграничивая (ст. 1—6). Закон определяет понятия и кодифицирует полномочия и компетентность, а также порядок формирования органов местного самоуправления муниципального поселения, муниципального района, городского округа (ст. 14—16).

Анализируя статьи действующего закона, мы приходим к выводу, что, с одной стороны, он является нормативным регулятором функционирования органов местного самоуправления, более всего соответствующим российским политическим и экономическим реалиям; с другой стороны, ряд его норм обозначают трансформацию государственной политики в отношении самоуправления в сторону этатизма и ужесточения государственного контроля над механизмами самоуправления. В частности, закон кодифицирует условия, при которых полномочия органов местного самоуправления переходят к органам государственной власти (одно из них: задолженность муниципального бюджета, превышающая установленные законом 30 % от самого бюджета), что, на наш взгляд, в определенной степени

нарушает конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления и их независимости от государства. Закон содержит и ряд пробелов, которые, однако, устраняются федеральными законами и другими нормативными актами, действующими в РФ.

Таким образом, основные этапы развития местного самоуправления в России связаны с введением со стороны государства нормативных регулирующих механизмов самоуправления. С конца 1980-х гг. сменились следующие этапы:

— 1985 г. (начало Перестройки в России) — 1990 г. (принятие Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства»);

— 1990—1993 гг. (принятие Конституции РФ);

— 1993—1995 гг. (принятие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и последующая ратификация «Европейской хартии о местном самоуправлении»);

— 1995—2003 гг. (принятие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Текущий этап начался в 2003 г.

Помимо актов нормативного характера, развитие системы местного самоуправления регулируется: стратегией «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13), «Планом мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р). Кроме того, «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683); «Стратегией экономической

безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208); «Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176); «Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666), «Планом мероприятий по реализации в 2016—2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 23.12.2015 № 2648-р, в ред. распоряжений Правительства РФ от 10.08.2016 № 1683 и от 27.10.2016 № 2254-р); «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р)»; Посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ за период с 2013 г. [17].

Отметим, что развитие местного самоуправления в России представляет собой борьбу двух основных тенденций: центробежно-демократической, с одной стороны, и намерения государства укрепить вертикаль власти и инкорпорировать систему местного самоуправления в систему государственной власти, с другой. Местные сообщества настаивают на обеспечении конституционных принципов самостоятельности и независимости, стремятся к сепарации от системы государственной власти, расценивают муниципальную власть как реальное воплощение принципов прямой демократии, ориентируясь на общемировой опыт и тенденции развития системы местного самоуправления, тогда как органы государственной власти добиваются подчинения

территориальных интересов региональным и задачам государственного масштаба. Даже авторы «Доклада о состоянии системы местного самоуправления в России» признают: «С одной стороны, органы МСУ представляют на местах всю систему публичной власти. Работа на государственном и муниципальном уровнях исторически и в соответствии с законодательством РФ составляет единую систему управления территориями страны. Этим и объясняется тот факт, что органы МСУ воспринимаются как неотъемлемая часть системы общегосударственного менеджмента. <...> С другой стороны, согласно ст. 12 Конституции РФ, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. При этом практическая реализация данного положения происходит в условиях, когда муниципальное управление представляет собой компонент системы государственного управления» [17, с. 7].

Как справедливо отмечает Ц. Б. Будаева, «в нашей стране эти две тенденции постоянно меняли друг друга, поэтому историю России можно проанализировать в циклических измерениях. В условиях трансформации российского общества стала активно развиваться тенденция децентрализации, базирующаяся на общемировых стандартах местного самоуправления. Однако пока трудно дать однозначный ответ на вопрос: “В какой точке данного цикла находится Россия в настоящее время?”. Тем не менее очевидно, что разрушена жесткая вертикаль власти, присущая советскому периоду и основанная на принципах доминирования интересов центра над интересами местного сообщества; формируется и развивается самоуправленческое начало в решении местных проблем» [5, с. 30].

На наш взгляд, местное самоуправление сегодня уже представляет собой реально функционирующий институт

прямой демократии и наиболее эффективный механизм решения задач гражданского общества на местных уровнях, агрегации, артикуляции и реализации интересов конкретных граждан конкретных территорий, причем в контексте местных политических и экономических условий и в рамках сложившихся на местах норм и традиций самоуправления. Согласно «Информационно-аналитическим материалам о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации» за 2017 г., по состоянию на 1 мая 2017 г. в Российской Федерации насчитывалось «22 136 муниципальных образований, в том числе: 1 765 муниципальных районов; 1 555 городских поселений; 17 944 сельских поселения; 583 городских округа; 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск); 19 внутригородских районов в городских округах; 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь)» [18, с. 4].

Местные сообщества граждан, как отмечают аналитики, решают на уровне местного самоуправления значимую часть местных проблем, таких как благоустройство и чистота территорий; социальная опека и защита материнства и детства, образование и просвещение; вопросы ЖКХ; распоряжение муниципальной собственностью; здравоохранение; занятость и т. п. Основная форма активности населения территорий в РФ — референдум. В 2016 г. было проведено 1 555 местных референдумов, однако они прошли только в 10 субъектах Российской Федерации [18, с. 12—13]. В последние годы такая форма прямого демократического волеизъявления, как референдум, чаще всего используется для решения местным сообществом

граждан вопросов введения механизма самообложения или изменения статуса муниципальных образований. Референдумы нередко софинансируются региональными бюджетами, что свидетельствует о заинтересованности государственной власти и поддержке ею демократической по своей сути активности граждан. Относительно редкая ее форма — сход — все же имеет место в небольших муниципальных образованиях. К общераспространенным формам гражданской активности в РФ относятся собрания граждан (в 2016 г. проводились 85,9 тысяч раз) и публичные слушания (95,6 тысяч раз в 2016 г.) [18, с. 13]. К сожалению, опросы граждан на уровне территорий проводятся сравнительно нечасто (5,1 тыс. в 2016 г., 0,7 тыс. за первые 2 месяца 2017 г.).

Все большее распространение в России, по данным аналитиков, получает такая форма участия граждан в местном самоуправлении, как ТОС (территориальное общественное самоуправление): на территориях более 4,8 тысяч муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Российской Федерации, созданы 27,6 тысяч территориальных общественных самоуправлений. Вместе с тем статистические данные указывают на неравномерность распространения ТОС на территории РФ.

Наконец, немаловажным институтом прямой демократии являются выборы в состав органов местного самоуправления. Так, на 1 марта 2017 г. представительные органы были сформированы и действовали в 22 200 муниципальных образованиях, из них 21 587 составов избраны на муниципальных выборах и 613 — по системе делегирования. Главы муниципальных образований избраны в 22 093 муниципальных образованиях, в том числе: на муниципальных выборах — 7719 (34,9 %); из состава

депутатов — 9647 (43,7 %); по конкурсу — 4661 (21,1 %) и на сходах — 66 глав (0,3 %).

В современной России действуют следующие механизмы прямой демократии и формы активности граждан местных сообществ: участие муниципальных образований в некоммерческих организациях, в договорах о межмуниципальном сотрудничестве, о внешнеэкономическом сотрудничестве (в том числе приграничном и с городами-побратимами). Кроме того, муниципальные образования учреждают и издают средства массовой информации: газеты и официальные интернет-сайты.

Итак, система местного самоуправления действительно является реально функционирующим и активно развивающимся демократическим институтом. Его деятельность сдерживается рядом проблем, общих для всего процесса институционализации гражданского общества: реформирование осуществляется чаще всего административно-командным методом, инициируется и стимулируется государством. Многие механизмы местного самоуправления слабо воспринимаются местными гражданами и фактически не применяются, государственные органы неизменно контролируют и опекают местные органы, вмешиваясь в пространство их компетенции. Совершенствование системы местного самоуправления должно реализовываться путем развития навыков, технологий, затем — норм и традиций самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а в конечном счете — всех форм гражданской активности, при создании благоприятных условий со стороны государства.

Литература

1. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления

и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

2. Закон Российской Федерации о местном самоуправлении в Российской Федерации: с изм. и доп. на 22 окт. 1992 г. / [Отв. за вып. Р. М. Цивилев]. М.: Известия, 1993. 63 с.

3. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Теис, 1996. 48 с.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.03.1999 № 55-ФЗ). М.: Юриспруденция, 1999. 120 с.

5. **Будаева Ц. Б.** Разрушение вертикали власти и становление местного самоуправления в условиях трансформации российского общества // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. № S2. С. 27—31.

6. Местное самоуправление в зарубежных странах: информационный обзор / Под общ. ред. Н. П. Медведева и др. М.: Юрид. лит., 1994. 77 с.

7. **Барабашев Г. В.** Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.

8. **Баранчиков В. А.** Генезис континентальной модели муниципального управления как публичной власти и юридического лица // Аграрное и земельное право. 2012. № 10 (94). С. 22—27.

9. **Васильев А. В.** Местное самоуправление: опыт, проблемы и перспективы: монография. М.: Граница, 2002. 232 с.

10. **Гладышев А. Г.** Правовые основы местного самоуправления: монография. М.: Слав. диалог, 1996. 224 с.

11. **Tocqueville A. de.** Democracy in America / Transl.: H. C. Mansfield, D. Winthrop. Chicago: University of Chicago Press, 2002. 722 p.

12. **Шугрина Е. С.** Организационные основы местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1997. 24 с.

13. **Шугрина Е. С.** Проблемы использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Право и политика. 2007. № 4. С. 21—28.

14. Европейская хартия местного самоуправления = European Charter of Local Self-Government. Обнинск: Ин-т муниципал. упр., 2003. 88 с. (Документы Совета Европы).

15. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

16. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. Доп. выпуск № 3316. С. 1—6.

17. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. М.: ОКМО, 2017. 68 с.: ил. // ОКМО: [Электронный ресурс] / Общероссийский конгресс муниципальных образований. 21.11.2017. URL: <http://okmo.news/new.php?127> (дата обращения: 12.09.2018).

18. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) // Минюст России: [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Российской Федерации. Сор. 2003—2018. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx (дата обращения: 18.03.2018).

Поступила 31.08.2018

Растимешина Татьяна Владимировна — доктор политических наук, доцент, профессор кафедры философии, социологии и политологии Национального исследовательского университета «МИЭТ» (Россия, 124498, Москва, г. Зеленоград, пл. Шокина, д. 1), rast-v2012@yandex.ru

Антонов Федор Сергеевич — аспирант Московского государственного областного университета (Россия, 105005, Москва, ул. Радио, д. 10а), aspirantura@mgou.ru

References

1. Zakon SSSR ot 9 aprelya 1990 g. “Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyaistva v SSSR” (USSR Law from April 9, 1990 “On General Principles of Local Self-Government and Local Economies in the USSR”), *Vedomosti SND SSSR i VS SSSR*, 1990, No. 16, Item 267.

2. Zakon Rossiiskoi Federatsii o mestnom samoupravlenii v Rossiiskoi Federatsii, s izm. i dop. na 22 okt. 1992 g. (Law of the Russian Federation on Local Self-Government in Russian Federation, Last Amended on October 22, 1992), *Otv. za vyp. R. M. Tsivilev*, M., *Izvestiya*, 1993, 63 p.

3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii, Prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.

(Constitution of the Russian Federation, Adopted by Nation-Wide Voting on December 12, 1993), M., Teis, 1996, 48 p.

4. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii, Federal'nyi zakon ot 19 sentyabrya 1997 goda No. 124-FZ (v red. Federal'nogo zakona ot 30.03.1999 No. 55-FZ) (On Fundamental Guarantees of Electoral Rights and Right to Participate in Referendums to Citizens of the Russian Federation, Federal Law from September 19, 1997 No. 124-FZ (as Amended by Federal Law from March 30, 1999 No. 55-FZ)), M., *Yurisprudentsiya*, 1999, 120 p.

5. Budaeva Ts. B. Razrushenie vertikal'i vlasti i stanovlenie mestnogo samoupravleniya v usloviyakh transformatsii rossiiskogo obshchestva (The Destruction of the Power Vertical and the Formation of Local Governance under the Conditions of the Russian Society Transformation), *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, No. S2, pp. 27—31.

6. Mestnoe samoupravlenie v zarubezhnykh stranakh, informatsionnyi obzor (Local Self-Government in Foreign Countries, Information Survey), *Pod obshch. red. N. P. Medvedeva i dr.*, M., *Yurid. lit.*, 1994, 77 p.

7. Barabashev G. V. Mestnoe samoupravlenie (Local Self-Government), M., *Izd-vo MGU*, 1996, 352 p.

8. Baranchikov V. A. Genezis kontinental'noi modeli munitsipal'nogo upravleniya kak publichnoi vlasti i yuridicheskogo litsa (Genesis of Continental Models of Municipal Management as Public Authorities and Legal Person), *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2012, No. 10 (94), pp. 22—27.

9. Vasil'ev A. V. Mestnoe samoupravlenie: opyt, problemy i perspektivy (Local Self-Government: Experience, Challenges and Opportunities), monografiya, M., *Granitsa*, 2002, 232 p.

10. Gladyshev A. G. Pravovye osnovy mestnogo samoupravleniya (Legal Fundamentals of Local Self-Government), monografiya, M., *Slav. dialog*, 1996, 224 p.

11. Tocqueville A. de. Democracy in America, *Transl. by H. C. Mansfield, D. Winthrop*, Chicago, University of Chicago Press, 2002, 722 p.

12. Shugrina E. S. Organizatsionnye osnovy mestnogo samoupravleniya, avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk (Organizational Framework of Local Self-Government, Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation), 12.00.02, M., 1997, 24 p.

13. Shugrina E. S. Problemy ispol'zovaniya mezhdunarodno-pravovykh mekhanizmov zashchity prava na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya (Problems of Use of International Legal Mechanisms in the Sphere of Protection of the Right to the Local Government), *Pravo i politika*, 2007, No. 4, pp. 21—28.

14. Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya (European Charter of Local Self-Government), Obninsk, In-t munitsipal. upr., 2003, 88 p., Dokumenty Soveta Evropy.

15. Federal'nyi zakon ot 28 avgusta 1995 goda No. 154-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" (Federal Law from August 28, 1995 No. 154-FZ "On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation"), *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1995, No. 35, Item 3506.

16. Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. No. 131-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" (Federal Law from October 6, 2003 No. 131-FZ "On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation"), *Rossiiskaya gazeta*, 2003, Dop. vypusk No. 3316, pp. 1—6.

17. "Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii, perspektivakh ego razvitiya i predlozheniya po sovershenstvovaniyu pravovogo regulirovaniya organizatsii i osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya" (Report on the Status of Local Self-Government in the Russian Federation, on its Future Development, with Proposals for Improvement of Legal Regulation of Local Self-Government Organization and Effectuation),

M., OKMO, 2017, 68 p., il. *OKMO*. Obshcherossiiskii kongress munitsipal'nykh obrazovaniy, 21 Nov. 2017. Web. 12 Sep. 2018. <<http://okmo.news/new.php?127>>.

18. "Informatsionno-analiticheskie materialy o razvitiy sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (dannye za 2016 g. — nachalo 2017 g.)" (Information and Analytics on Local Self-Government System Development in the Russian Federation (2016 and Early 2017 Statistics)). *Minyust Rossii*. Ministerstvo yustitsii Rossiiskoi Federatsii, cop. 2003—2018. Web. 18 Mar. 2018. <http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx>

Submitted 31.08.2018

Rastimeshina Tatiana V., Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Professor of Philosophy, Sociology and Politology Department, National Research University of Electronic Technology (Russia, 124498, Moscow, Zelenograd, Shokin sq., 1), rast-v2012@yandex.ru

Antonov Fedor S., PhD Candidate, Moscow Region State University (105005 Russia, Moscow, Radio str., 10A), aspirantura@mgou.ru