

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

---

УДК 342.25

DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(3).108-116

## К ПРОБЛЕМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**О.И. Баженова**

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –

9 июля 2017 г.

Дата принятия в печать –

10 июля 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

30 сентября 2017 г.

На основе анализа сложившейся практики в статье оценивается эффективность законодательного подхода к формированию нормативной правовой основы организации местного самоуправления.

**Ключевые слова**

Местное самоуправление, саморегулирование, федерализм, муниципальная реформа, перераспределение полномочий

## TO THE PROBLEM OF IMPROVING NORMATIVE LEGAL BASIS OF ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

**Olga I. Bazhenova**

*Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia*

**Article info**

Received – 2017 July 9

Accepted – 2017 July 10

Available online – 2017 September 30

The subject. The crisis of local self-government actualizes the problem of effectiveness of legal regulation of the issues of its organization.

The purpose of the paper is evaluation of the effectiveness of the regulatory framework for the organization of local government.

The methodology of research includes systematic analysis, formal legal method, interpretation of legislation.

**Keywords**

Local self-government, self-regulation, federalism, municipal reform, redistribution of powers

The results and scope of application. The crisis of local self-government actualizes the problem of effectiveness of legal regulation of the issues of its organization. Evaluation of the effectiveness of the regulatory framework for the organization of local government is reduced to two questions: what are the limits of state legal regulation and what are the beginning of the division of powers on the organization of local government between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation.

Recognizing the optimal legislative approach to the definition of the limits of state regulation, which assumes the creation at the federal level of a full-fledged legal mechanism for the implementation of local self-government, subject to its combination with the beginning of municipal self-regulation, the author criticizes the legislative approach to delineating the powers to organize local self-government between the Federation and the subjects of the Federation. Conclusions. Due to the legislative formula, according to which the scope of regional powers depends on the discretion of the federal legislator, the local self-government turned out to be "hostage" to the emerging federal relations.

### 1. Постановка проблемы

Ясно обозначенную уже в момент возрождения местного самоуправления в России задачу формирования устойчивой нормативной базы организации местного самоуправления решить так и не удалось.

До настоящего времени в России последовательно принималось и действовало три федеральных закона об организации местного самоуправления: первый – Закон Российской Федерации 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>1</sup>, принятый в развитие Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>2</sup>, второй – Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, принятый на основе и в развитие вступившей к тому времени в силу Конституции Российской Федерации, третий, ныне действующий – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ). Более того, в результате неоднократных изменений, внесенных в Закон № 131-ФЗ, в котором, как в зеркале, с алмазной точностью отражаются происходящие в российской политической системе изменения, его содержание настолько трансформировалось, что сегодня можно смело говорить о *фактически* четвертом законе о местном самоуправлении. Каждый последующий, маркировавший начало новой вехи в политической истории России закон, обещавший исправить ошибки предыдущего, вселял огромные надежды на реальное развитие самоуправленческих процессов на местном уровне и обусловленные этим демократические преобразования российского государства в целом, но вскоре оказывался несостоятельным. Исключением является лишь последний, «четвертый» из них: никаких надежд, связанных с развитием местного самоуправления, с ним не связывалось, а складывающаяся на его основе практика

ввергла местное самоуправление в состояние глубочайшего кризиса. Кризисное состояние местного самоуправления актуализирует проблему эффективности нормативного правового регулирования вопросов его организации [1; 2].

Обсуждение заявленной в статье темы не следует рассматривать в качестве призыва к принятию нового закона об организации местного самоуправления. Центральный вопрос, вокруг которого развивается наше исследование, заключается в том, каким образом, используя накопленный опыт и оставаясь в рамках позитивистской парадигмы, основанной на признании закона основным социальным регулятором общественной жизни, предотвратить быструю, обусловленную политической конъюнктурой смену законодательства и создать условия для стабилизации правовой основы организации местного самоуправления.

Проблемы формирования нормативной базы в сфере организации местного самоуправления обусловлены конституционным представлением о системе публичной власти в России и сводятся в конечном счете к двум вопросам. Первый из них, связанный с закрепленной в Конституции Российской Федерации (ст. 3, 12) многоуровневостью системы публичной власти и вытекающей из нее организационной обособленностью местного самоуправления, звучит следующим образом: каковы пределы государственного нормативного правового регулирования отношений по организации местного самоуправления. Федеративный принцип государственного устройства ставит нас перед вторым вопросом: каковы начала разграничения полномочий в сфере организации местного самоуправления между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации?

Конституционно-правовые начала для поиска ответа на оба указанных вопроса кроются в закрепленной в п. н) ч. 1 ст. 72 Конституции России норме, согласно которой установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Феде-

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СКД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010 (утратил силу).

<sup>2</sup> Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 267 (утратил силу).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управлении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

рации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

## **2. Пределы государственного нормативного правового регулирования отношений по организации местного самоуправления**

Согласно традиционной для науки конституционного и муниципального права позиции местное самоуправление в своей сущности сочетает начала *само-управления* и *само-регулирования*. Отсюда саморегулирование рассматривается прежде всего как проявление и одновременно условие конституционно гарантируемой самостоятельности местного самоуправления. Саморегулирование на местном уровне, отвечая наблюдаемым в правовой сфере жизни общества тенденциям XXI в. [3], обеспечивает поддержание заинтересованного участия населения (местного сообщества) в публичной жизни, а также более полный учет потребностей и интересов граждан при осуществлении публично-властных функций, затрагивающих вопросы их непосредственного жизнеобеспечения. Наконец, присущее местному самоуправлению начало саморегулирования способствует укреплению, а при расширении пределов саморегулирования – возрождению местных традиций как одного из ключевых условий сохранения культурного многообразия в российском обществе [4].

Вместе с тем организационная обособленность местного самоуправления не предполагает отказа от государственного нормативного правового регулирования вопросов его организации [5]. Аргументация в этом случае не ограничивается тезисом о законе как приоритетном государственном инструменте регулирования общественных отношений в правовом государстве. В то же время такая аргументация, вопреки широко распространенному мнению, никоим образом не связана с финансовой зависимостью местного самоуправления от государства: существующий в России сверхцентрализованный механизм аккумуляции и распределения публичных финансовых ресурсов, используемый государством в качестве инструмента для удержания власти в своих руках, является результатом (а не причиной!) сложившихся представлений об особенностях структурных взаимосвязей в системе публич-

ной власти, в том числе о соотношении государства и местного самоуправления. На наш взгляд, обоснование государственного нормативного правового регулирования вопросов организации муниципальной власти напрямую связано с правом государства формировать – в конституционно заданных пределах – собственную, исторически-конкретную конфигурацию системы публичной власти. Признавая за государством это право, мы вынуждены признать за ним и право задавать параметры функционирования первичного уровня этой системы – уровня местного самоуправления.

Кроме того, государственный закон, унифицирующий порядок решения вопросов организации местного самоуправления, выполняет гарантирующую функцию. Обеспечивая законодательную имплементацию конституционной модели местного самоуправления в совокупности ее территориальной, организационно-структурной, компетенционной, экономической составляющих, он создает необходимые гарантии для ее реального воплощения, для реализации права граждан на местное самоуправление, в том числе посредством использования государственного механизма его защиты [6].

Тем самым первый поставленный нами вопрос – это не вопрос об отказе от государственного нормативного правового регулирования, а вопрос о соотношении государственного регулирования и местного саморегулирования при решении проблем организации местного самоуправления. В результате постепенного развития законодательной практики на этот вопрос был получен требуемый, на наш взгляд, ответ.

Прочтение ст. 72 Конституции России (п. н) ч. 1) позволяет различно определить пределы государственного регулирования муниципальной жизни в зависимости от выбора «необходимого» из всех возможных смысловых сочетаний, задающих предмет, или широту, регулирования, раскрытия значения отглагольного существительного «установление», задающего его глубину.

При наличии нескольких вариантов толкования конституционной нормы (нескольких смысловых сочетаний<sup>5</sup>) государство изначально, что отражено уже

*местного самоуправления; 3) общие принципы организации местного самоуправления.* Дополнительно выделяемый в литературе четвертый вариант (общие принципы местного самоуправления), на наш взгляд, не имеет существенных отличий от третьего варианта толкования.

<sup>5</sup> Статья 72 Конституции России допускает три наиболее вероятных варианта своего толкования: государство устанавливает: 1) общие принципы *организации системы органов местного самоуправления*; 2) общие принципы *организации системы*

в наименовании как ранее, так и ныне действующего федеральных законов, приняло на себя полномочия по нормативному правовому регулированию общих принципов *организации местного самоуправления* в Российской Федерации, допуская для себя наиболее широкий объем правотворческих полномочий, затрагивающий различные аспекты организации муниципальной власти (территориальная, компетенционная, экономическая основы, система местного самоуправления, контроль и ответственность органов и должностных лиц и т. д.).

Глубина нормативного правового регулирования в законодательной практике определялась по-разному. Закон № 154-ФЗ – первый принимавшийся на основе Конституции России – задал довольно узкие границы государственному нормотворчеству, которые можно определить как закрепление общих начал, подчеркивающих приверженность конституционному идеалу местного самоуправления. Неэффективность данного подхода стала вскоре очевидной. Он не позволил – во многом вследствие подмены федерального региональными актами – создать условия для становления местного самоуправления, повлек многочисленные конфликты между органами местного самоуправления, между государственной и муниципальной властью и т. п. Усилия Конституционного Суда Российской Федерации, взявшего на себя основные функции по защите неокрепшего местного самоуправления от региональных «интервенций» и созданию условий для его становления и развития, были явно недостаточными. Требовалась нормативная правовая база, закрепляющая полноценный правовой механизм осуществления местного самоуправления. В соответствии с обозначенным запросом ныне действующий Закон № 131-ФЗ расширяет границы государственного правотворчества, допуская детальное государственное регулирование каждого из обозначенных ранее аспектов организации муниципальной власти (увеличивая глубину регулирования) [7].

Таким образом, современное прочтение законодателем ст. 72 Конституции России (п. н) ч. 1) предполагает детальное – как в смысле широты, так и в смысле глубины – государственное нормативное правовое регулирование муниципальной жизни. Такой подход, несмотря на звучавшую в адрес законодателя критику, позволяет создать оптимальные условия для воплощения в жизнь конституционной модели местного самоуправления при условии его сочетания с предусмотренными Законом № 131-ФЗ (ст. 7) возможностями саморегулирования, суть му-

ниципального нормотворчества, на местном уровне (принцип централизации регулирования при децентрализации правоприменения) [8].

Впрочем, использование таких возможностей требует, на наш взгляд, отказа от сопровождающих идею саморегулирования романтических ожиданий и иллюзий.

Нормативные правовые акты муниципальных образований носят подзаконный характер, принимаются на основании Конституции России, нормативных правовых актов федерального и регионального законодательства и в соответствии с ними с целью учета различных факторов, влияющих на местную политическую жизнь, что обеспечивает более эффективную организацию муниципальной власти в условиях конкретной местности. В этой связи вполне приемлемо сохранение за муниципалитетами преимущественно права выбора самоуправленческой модели (ее отдельных элементов). Чем шире предложенная государством вариативность моделей организации местного самоуправления (ее отдельных элементов), учитывающих как можно большее количество факторов влияния, чем полнее каждая из этих моделей раскрыта, тем эффективнее и осуществляемый муниципальными образованиями выбор [9].

Пределы нормотворческих полномочий определяются четко заданными *функциональными параметрами* местного самоуправления. Отсюда и предметом муниципального нормотворчества оказываются не любые вопросы местной жизни, а лишь те из них, которые направлены на создание условий эффективной организации и функционирования местного самоуправления, выполнения возложенных на него функций.

В той мере, в которой решение проблем, связанных с организацией и деятельностью муниципальных образований в обозначенных им функциональных границах, требует обращения к историческим и местным традициям, местное самоуправление способствует сохранению и возрождению последних [10]. Но чрезмерно завышать – на волне всеобщего интереса к проблеме идентичности и поиска смысла, заложенного в конституционную формулу об учете местных и иных исторических традиций при осуществлении местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции России), – ожидания, рассуждать о негативной норме-традиции «циничного отношения к престарелым людям, передающейся от одного чиновника к другому», и призывать к возрождению традиции взаимопомощи, ставшей национальной чертой русского (!) человека, а также до-

казывать огромную роль муниципалитетов в процессе возрождения местных традиций, ограничиваясь анализом муниципальных правовых актов о проведении городских, национально-культурных праздников и т. д., вряд ли стоит.

### **3. Разграничение полномочий по установлению общих принципов организации местного самоуправления между Федерацией и субъектами Российской Федерации**

При сложившемся подходе к определению пределов государственного правотворчества по вопросам организации местного самоуправления [11–15] значение ключевого, обусловленного федеративным принципом государственного устройства, приобретает вопрос *о разграничении полномочий по установлению общих принципов организации местного самоуправления между Федерацией и субъектами Российской Федерации.*

Отнесение ст. 72 Конституции России (п. н) ч. 1) данного вопроса к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации обусловлено объективно широкой, на первый взгляд, потребностью участия субъектов Федерации в организации местного самоуправления с целью учета региональных особенностей, учета их роли в реализации общей государственной политики в различных направлениях общественной жизни и т. д. Однако оптимальной формы участия субъектов Федерации в правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления законодательной практикой не предложено.

Предусмотренный ранее действовавшим Законом № 154-ФЗ рамочный характер федерального правового регулирования вопросов организации местного самоуправления допускал широкие возможности и регионального, и муниципального нормотворчества. Но воспользоваться предоставленными им возможностями муниципалитеты не сумели. Отчасти тому препятствовал роспуск местных Советов в условиях политического конфликта между Президентом Российской Федерации Б.Е. Ельциным и Верховным Советом РФ и возникшие после разрешения конфликта трудности формирования муниципальных представительных органов, низкий уровень квалификации муниципальных служащих; отчасти законодателем – на волне демократических ожиданий – был завышен действительный потенциал муниципального нормотворчества. Но основ-

ная причина заключалась в ином – в фактической «узурпации» регулятивных полномочий субъектами Российской Федерации, воспользовавшимися обозначенной законодательной формулой в условиях слабости федеральной государственной власти. Последствия сосредоточения полномочий по организации муниципальной власти в руках региональной власти не заставили себя долго ждать. Достаточно напомнить о существенном сокращении количества муниципалитетов по всей территории России (с 29 448 в 1993 г. до 11 488 в 2002 г.), а на территории отдельных субъектов Федерации и вовсе об отказе от введения местного самоуправления, о фактическом затягивании процесса формирования представительных органов муниципальных образований, о поддержке усиления местной исполнительной власти, об игнорировании федеральных требований, направленных на формирование экономической основы местного самоуправления, и т. д.

Иная законодательная формула о разграничении полномочий закреплена в ныне действующем Законе № 131-ФЗ. Придерживаясь установки на наиболее полное федеральное законодательное регулирование вопросов организации местного самоуправления, законодатель оставляет за субъектами Российской Федерации право правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в тех случаях, которые прямо предусмотрены самим законом (ст. 6).

Но и эта формула, изначально призванная ограничить возможности регионального влияния на местное самоуправление, оказалась несостоятельной. Если в переходный период (2003–2009 гг.) Федерация, наделив регионы широкими исключительными (и далеко не бесспорными) [16] полномочиями, обусловленными необходимостью устранения возникших ранее перекосов, в то же время требовала от них соблюдения установленного Законом № 131-ФЗ единого для всех порядка, формирования местного самоуправления в соответствии с заложенными в закон общими принципами и критериями, то впоследствии, по мере изменения характера отношений между Федерацией и субъектами Федерации, ситуация начала меняться. В результате реформы 2014–2015 гг.<sup>6</sup> полномочия субъектов Федерации по вопросам организации муниципальной власти оказались значительно расширены: им было

<sup>6</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона

“Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

предоставлено право определять основные параметры организационной структуры муниципального образования (модель замещения должности главы муниципального образования, порядок замещения должности главы местной администрации), право перераспределять в свою пользу (фактически изымать) вопросы местного значения и / или полномочия по их реализации.

Закрепление за субъектами Российской Федерации права принятия законов по широкому кругу вопросов организации муниципальной власти не может – вопреки официально декларируемой позиции – расцениваться в качестве укрепления принципа федеративного устройства, наивысшим выражением которого (согласно классической формуле) является наделение федеративных единиц правом законодательствования [17; 18].

Во-первых, степень развития федеративных начал напрямую не связана с объемом законодательных полномочий субъектов Федерации. Исполнительный федерализм – это уже не новость современной политической действительности. Для современных федеративных государств сегодня равно приемлемо как наделение федеративных единиц законодательными полномочиями, так и признание за ними права на участие в федеральном законодательном процессе, обеспечивающего политический консенсус по ключевым вопросам при одновременном укреплении нации как единого политического целого, в сочетании с правом самостоятельной реализации предложенных законодателем конструкций, обеспечивающим учет региональных особенностей.

Во-вторых, предоставленные субъектам Федерации полномочия по своему характеру правотворческими не являются. Осуществляемые посредством принятия регионального акта в форме закона, они сводятся к праву субъекта Федерации выбрать один из предложенных федеральным законодателем вариантов муниципальной организации, реализуемый посредством установленной федеральным же законодателем процедуры. По своему содержанию это полномочия исполнительного характера,

осуществляемые на диспозитивной, предполагающей право усмотрения субъекта Федерации основе.

Нельзя не учесть и того обстоятельства, что расширение полномочий субъектов Федерации никоим образом не связано с необходимостью учета региональных особенностей. Предоставленные субъектам Федерации полномочия охватывают те вопросы, которые мало зависят от географических, культурных, исторических особенностей региона.

Никакого отношения к реальному развитию федеративных начал российского государства закрепление за субъектами Федерации более широкого перечня полномочий по организации местного самоуправления не имеет. За сложившейся практикой использования законодательной формулы о разграничении полномочий по вопросам организации местного самоуправления скрывается особый характер отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Местное самоуправление оказалось в этих отношениях разменной монетой.

Для Российской Федерации расширение региональных полномочий при неизменности законодательной формулы о принадлежности права определения объема таких полномочий самой Федерации – это один из удобных инструментов манипулирования федеративными амбициями субъектов Федерации и, одновременно, обеспечения их подконтрольности Центру. Полномочия субъектов Федерации в каждый конкретный исторический момент оказываются зависимы от того, насколько удовлетворительны с точки зрения Федерации выстроенные ею отношения с регионами, насколько они соответствуют федеральному видению региональной политики, способствуют самосохранению федеральной политической элиты. Это положение в целом устраивает субъекты Федерации (в лице региональной политической элиты), приобретших в обмен на политическую лояльность центру возможность бюджетного финансирования иницируемых ими проектов и право полновластия (мнимого по своей сути) на своей территории. С тех пор и до тех пор, пока Федерация (в том числе с использованием финансово-

---

государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770; Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона

“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

бюджетных, организационных рычагов) обеспечивает подконтрольность центру региональной власти, субъекты Федерации «вправе» рассчитывать на благосклонное к себе отношение.

В то же время, вверив субъектам Федерации полномочия по организации местного самоуправления с заранее предсказуемым результатом их реализации, Российская Федерация завершила процесс выстраивания сверхцентрализованной системы публичной власти, имитируя при этом собственные усилия по развитию местного самоуправления посредством совершенствования законодательной базы для его организации. Субъекты Федерации, изначально не заинтересованные в сильном местном самоуправлении, тем более не обнаружили такого интереса сегодня. Проецируя на муниципальный уровень сложившуюся между федеральной и региональной властью модель отношений, они рассматривают (еще раз подчеркнем – предсказуемо для Федерации) приобретенные ими дополнительные полномочия как полномочия по продолжению выстраивания идущей «сверху» иерархической системы публичного управления.

Иными словами, действующая законодательная формула о порядке разграничения полномочий по организации местного самоуправления между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации не только не защитила местного самоуправления от давления региональной власти, но и не создала прочной основы для развития федерализма. Единственное, к чему она оказалась действительно способна, – обеспечить сверхцентрализацию системы публичной власти в Российской Федерации при сохранении видимости и федерализма, и местного самоуправления.

Избранный федеральным законодателем подход к разграничению полномочий по организации местного самоуправления, демонстрирующий симулятивный характер государственной политики по отношению к федерализму и местному самоуправлению, несет в себе значительные угрозы для российской государственности. Вряд ли можно сегодня говорить об исходящей от субъектов Федерации угрозе территориальной целостности, хотя полностью таковую отрицать не следует: способность центра сохранить баланс в отношениях с регионами во многом зависит от его возможностей обеспечить сохранение тех условий (прежде всего финансовых),

на которых они были встроены в сконструированную Федерацией систему публичной власти. В отсутствие таких возможностей полная подконтрольность регионов федеральной государственной власти может оказаться столь же мнимой, сколь мнимо сегодня полновластие субъектов Федерации на своей территории.

Более серьезную и реальную угрозу российской государственности несут результаты разрушительного воздействия сверхцентрализованной системы публичной власти, проявляемые наиболее отчетливо на уровне местного самоуправления, редуцированного в своем понимании до нижнего уровня власти, ответственного за выполнение определенного набора функций. Сведение права граждан на местное самоуправление к совокупности законодательно закрепленных форм участия в принятии решений, использование этих – демократических, имманентных местному самоуправлению – форм в исключительных целях легитимации решений, принимаемых зависимыми от региональной власти местными органами, влечет бесконечные манипуляции массовым сознанием и в конечном счете утрату доверия граждан к демократическим формам политической жизни. На этом фоне, усугубляемом сильнейшей бюрократизацией, отчуждение органов муниципальной власти от населения (местного сообщества) постепенно достигает такой степени, при которой вопрос о недоверии к местной власти легко обращается в вопрос о недоверии к власти государственной, причем федерального уровня.

В этих условиях государству, на которое возложена первичная задача нормативного правового регулирования отношений в сфере организации местного самоуправления, приходится вновь напоминать: местное самоуправление, при условии реального развития во всей полноте его сущности, может стать действительным оплотом российской государственности, в том числе его опорой во взаимоотношениях с регионами. Но до тех пор, пока местное самоуправление – в силу используемой законодательной формулы, определяющей объем региональных полномочий в зависимости от усмотрения федерального законодателя, – остается «заложником» складывающихся в России федеративных отношений (каким бы образом эти отношения ни проявлялись), вести речь о реальном муниципальном строительстве не приходится.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баженова О.И. А был ли шанс? О проблемах становления местного самоуправления в России / О.И. Баженова // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах. – Петрозаводск, 2017. – С. 114–134.
2. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 62–66.
3. Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 86–96.
4. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города / В.В. Таболин. – М., 2012. – 390 с.
5. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика / А.Н. Костюков. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 320 с.
6. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. – М.: Норма, 2010. – 336 с.
7. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 5–18.
8. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 2–7.
9. Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 43–50.
10. Бабищев И.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты / И.В. Бабищев, Б.В. Смирнов. – М.: Норма, 2011. – 528 с.
11. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. – 352 с.
12. Современные проблемы организации публичной власти / под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
13. Конохова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления / И.А. Конохова. – М.: Городец, 2004. – 587 с.
14. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н.С. Тимофеев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2007. – 128 с.
15. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации / К.Ф. Шеремет // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. – М., 1998. – С. 3–55.
16. Баженова О.И. Переходные положения закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление / О.И. Баженова // Конституционное право и политика: сб. материалов междунар. науч. конф. – М., 2012. – С. 635–644.
17. Абдулатипов Р.Г. Опыт федерализма / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова. – М.: Республика, 1994. – 318 с.
18. Болтенкова Л.Ф. Теория и практика федерализма / Л.Ф. Болтенкова. – М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2014. – 108 с.

### REFERENCES

1. Bazhenova O.I. And was there a chance? On the problems of formation of local self-government in Russia, in: *Constitutional and legal problems of efficiency of public authorities in Russia and foreign countries*. Petrozavodsk, 2017, pp. 114–134. (In Russ.).
2. Byalkina T.M. On some aspects of the Russian urban self-government in light of the new municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 1, pp. 62–66. (In Russ.).
3. Tikhomirov Yu.A. Right and self-regulation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2005, no. 9, pp. 86–96. (In Russ.).
4. Tabolin V. *Legal theory of the modern Russian city*. Moscow, 2012. 390 p. (In Russ.).
5. Kostyukov A.N. *Russian municipal-legal policy*. Moscow, Yurлитinform Publ., 2012. 320 p. (In Russ.).
6. Shugrina E.S. *Judicial protection of local self-government*. Moscow, Norma Publ., 2010. 336 p. (In Russ.).



7. Vasil'ev V.I. Some of the priorities of legal regulation of local self-government. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 3. pp. 5–18. (In Russ.).
8. Avak'yan S. A. Constitutional and legal problems of centralism, democracy and decentralization in the modern state. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2005, no. 8, pp. 2–7. (In Russ.).
9. Kokotov A.N. State power and local self-government in the territorial organization of constituent entities of the Russian Federation. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2016, no. 11. pp. 43–50. (In Russ.).
10. Babichev I.V., Smirnov B.V. *Local self-government in modern Russia: formation and development. Historical and legal aspects*. Moscow, Norma Publ., 2011. 528 p. (In Russ.).
11. Barabashev G.V. *Local government*. Moscow, MGU Publ., 1996. 352 p. (In Russ.).
12. Avak'yan S.A. (ed.). *Modern problems of organization of public power*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p. (In Russ.).
13. Konyukhova I.A. *Modern Russian federalism and international experience: results of formation*. Moscow, Gorodets Publ., 2004. 587 p. (In Russ.).
14. Timofeev N.S. *The territorial scope of local government in the Russian Federation*. Moscow, MGU Publ., 2007. 128 p. (In Russ.).
15. Sheremet K.F. Formation of legislative base of local self-government in the Russian Federation, in: *Local government: modern Russian experience of legislative regulation*. Moscow, 1998, pp. 3–55. (In Russ.).
16. Bazhenova O.I. Transitional provisions of the law as a tool of state influence on local government, in: *Constitutional law and politics*, Proceedings of International Scientific Conference. Moscow, 2012, pp. 635–644. (In Russ.).
17. Abdulatipov R.G., Boltenkova L.F. *Experience of federalism*. Moscow, Respublika Publ., 1994. 318 p. (In Russ.).
18. Boltenkova L.F. *Theory and practice of federalism*. Moscow, International publishing center "Ethnosocial", 2014. 108 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Баженова Ольга Ивановна** – доцент кафедры конституционного и муниципального права *Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*  
119991, ГСП-1, Москва, Ленинские Горы, д. 1, строение 13 (4-й учебный корпус)  
E-mail: olga\_bazhenova2012@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Olga I. Bazhenova** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law  
*Lomonosov Moscow State University*,  
1, building 13, (4th educational building), Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russia  
E-mail: olga\_bazhenova2012@mail.ru

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Баженова О.И. К проблеме совершенствования нормативной правовой основы организации местного самоуправления в России / О.И. Баженова // *Правоприменение*. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 108–116. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(3).108-116.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bazhenova O.I. To the problem of improving normative legal basis of organization of local self-government in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 108–116. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).108-116. (In Russ.).