

А. П. Мельников

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

В настоящее время в России продолжается процесс реформирования системы местного самоуправления, начавшийся в 1993 г. со времени ввода в действие новой Конституции. В августе 1995 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], который некоторое время определял роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, его основы и общие принципы. Однако в тот период в стране еще отсутствовала цельная правовая база, не до конца были переданы местным властям объекты государственной собственности, в муниципальных образованиях не имелось достаточно средств для осуществления преобразований, не был решен земельный вопрос, у местных властей не хватало подготовленных кадров и опыта в решении различных вопросов. Наличие этих и других проблем требовало дальнейшего реформирования, внесения изменений в организацию работы муниципальной системы.

Во второй половине 90-х гг. XX в. и начале нового века был принят ряд законов и других нормативных актов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы и т. д., ратифицирована Европейская Хартия местного самоуправления. А 6 октября 2003 г. был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], полное введение которого предусматривалось с 1 января 2006 г. В соответствии с этим законом к настоящему времени определены в основном территории местных сообществ, фактически завершено структурирование местного самоуправления, система местных органов власти в целом, можно сказать, создана.

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [3, с. 59].

Федеральный закон № 131 ввел двухуровневую систему муниципальных образований, причем у каждого уровня свой набор полномочий. Верхний (но не вышестоящий) уровень – это муниципальный район, в составе которого находятся городские (если таковые на данной территории имеются) и сельские поселения. В законе отмечено, что местное самоуправление есть форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а также законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных традиций [2, с. 9500].

Органы местного самоуправления обладают правом решения социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения и наделяются полномочиями, затрагивающими практически все стороны жизни местных сообществ. В числе основных из них: формирование и исполнение местного бюджета, планирование местного социально-экономического развития, ведение коммунального хозяйства, дорожное строительство, благоустройство территории поселения, развитие транспорта, строительство муниципального жилья, школ, больниц, библиотек. Органы местного самоуправления несут также ответственность за охрану общественного порядка, экономическую безопасность, санитарное состояние на подведомственных им территориях.

На этой основе определяются основные модели организации местного самоуправления в России с учетом инновационных изменений, привнесенных в систему управления в постсоветский период, таких как демократизация, автономизация, регионализация. Выбор модели зависит от внутризлементной конфигурации и степени автономности региональной политической системы. Каждая модель коррелируется с учетом традиционных видов муниципальной власти как исторически установившегося порядка взаимоотношений между местной властью и государством. Существует административная (приказная) власть, когда местные органы власти с их должностными лицами непосредственно назначаются государственной властью. Имеет место полное местное самоуправление, т. е. право граждан общины на самостоятельное решение вопросов, отнесенных к ведению местного сообщества, включая право на самостоятельное создание органов местной власти. Может быть смешанная форма, когда в управлении общиной

устанавливается некоторое двоевластие и она управляется как государственными органами, так и органами местного самоуправления. Преобладающей на современном этапе является, по-видимому, последняя модель, постоянно эволюционирующая между двумя обозначенными выше крайностями. Эта эволюция отчасти определяется тем, что местное самоуправление представляет местные интересы, различные в зависимости от конкретно взятой местности.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что политический процесс, связанный с местным самоуправлением как институтом гражданского общества в России остается незавершенным. «Следует отметить, – пишет О. С. Юхименко, – что в российском обществе еще не сложилось четкое понимание сущности и роли местного самоуправления в системе государственно-общественных отношений. Косвенным подтверждением этого можно считать, что в научном сообществе продолжают дискуссии по формам и методам организации местного самоуправления, по формированию эффективной системы управления в решении насущных проблем жизнедеятельности населения на местах» [4, с. 169]. В том же духе высказываются и другие исследователи: «В 2008 году закончился переходный период муниципальной реформы, установленный Федеральным законом <...>. Проблем накопилось немало <...>. С завершением переходного периода в муниципальном и экспертном сообществе, да и в обществе в целом связывались определенные надежды. Ожидалось, что именно в этот год будут глубоко проанализированы и обсуждены итоги переходного периода, приняты поправки в муниципальное законодательство, отражающие уроки предшествующих трех лет. Однако этим ожиданиям не суждено было сбыться. Основные итоги 2008 года состоят не в том, что было решено или сделано, а в том, что не произошло, не случилось, не состоялось. Не было широкой общественной дискуссии об итогах и уроках переходного периода, о готовности страны к полномасштабному внедрению муниципальной реформы. Обсуждения в научных и общественных организациях носили единичный характер и явно не пользовались спросом со стороны органов власти и лиц, принимающих решения» [5, с. 14].

Разумеется, было бы неправильным отрицать позитивные моменты в осуществлении реформы местного самоуправления в России. К концептуальным достижениям преобразований после 2003 г. можно отнести прежде всего: формирование двухуровневой системы местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближен-

ным к населению; определенное разграничение вопросов ведения и бюджетных поступлений между различными уровнями власти, в том числе определение круга вопросов местного значения, которые должны решаться на местном уровне, и правил передачи на этот уровень государственных полномочий; определенное включение населения в принятие решений на местном уровне и некоторые другие.

Тем не менее, сложных проблем в деле муниципального самоуправления остается немало. Эта сложность в значительной мере обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, масштабностью решения поставленных задач по организации местного самоуправления. В настоящее время в России создано более 24 000 различных муниципальных образований [6, с. 11]. При этом часто территория муниципального образования жестко не связана с административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации. Во-вторых, в стране потребовалось за короткий срок создать необходимую правовую базу, основу которой составили, с одной стороны, Конституция РФ и федеральное законодательство, а с другой – региональное законодательство, уставы муниципальных образований. В-третьих, для России характерно большое разнообразие территориальной организации местного самоуправления. Сегодня ими признаются города, поселки, районы, сельские округа, иные населенные пункты и территории. Все это усложняет процесс реформы местного самоуправления как в целом по стране, так и в отдельных регионах.

Сложности возникли прежде всего с финансированием муниципальных сообществ. Речь идет о несбалансированности местных бюджетов, которая основывается на нелогичности самой схемы распределения доходов в стране, когда часть отчислений, которая могла бы передаваться на муниципальный уровень напрямую, доходит до него через государственную казну. Иными словами, благополучие местных образований практически не зависит от уровня развития экономики на их территориях, поскольку большинство налогов на деятельность юридических лиц практически не попадает в местные бюджеты. Об этом пишут многие исследователи, например, специальный корреспондент журнала «Муниципальная власть» М. Гетманская: «Все признают, что самая главная проблема связана с финансовыми основами местного самоуправления. Но реальных шагов, чтобы были конкретные поправки, по которым можно было вести конструктивный диалог с Министерством финансов России, – до такой стадии мы до сих пор так и не дошли» [7, с. 6]. А Председатель Правления Ин-

ститута современного развития прямо заявляет, что «местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз» [8, с. 57].

В результате на практике органы местного самоуправления не имеют реальных возможностей оказывать влияние в сферах улучшения качества жизни населения и увеличения бюджетной ответственности муниципальных образований. Это усиливает недоверие к властным структурам на местном уровне.

Все это хорошо понимает и руководство страны. Так, в выступлении В. В. Путина на Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Федерации 23 октября 2007 г. были отмечены необустроенность и слабая социальная инфраструктура значительного количества поселений, низкое качество коммунальных услуг, муниципального здравоохранения и образования, нехватка собственных доходов значительного числа муниципальных образований. Правительству России предложено подумать о дополнительных решениях в сфере межбюджетных отношений, а субъектам Российской Федерации рекомендовано часть налога на прибыль перераспределить в пользу муниципалитетов. Одновременно В. В. Путин обратил внимание на то, что муниципальные образования должны сами искать пути как к увеличению доходов местных бюджетов, так и к повышению качества услуг населению [9].

С таким подходом и трактовкой положения дел в местных сообществах не согласны некоторые исследователи. Например, В. А. Ковалев пишет: «Игры в местное самоуправление и муниципальную реформу снимают с правящей демократии значительную часть ответственности за положение дел на местах: развивайтесь сами, как хотите, в условиях, когда вопрос об источниках средств для МСУ не решен. Если же вы найдете дополнительные средства, то фискалы их быстро отберут, а российское правительство быстро вложит эти деньги в зарубежные ценные бумаги» [10, с. 151].

Все эти проблемы не лучшим образом сказываются на настроении людей, их отношении к идее местного самоуправления и проводимой реформе. «Провозглашаемая в условиях хронического безденежья и нищеты самостоятельность муниципальных органов зачастую способствует лишь дискредитации идеи местного самоуправления в глазах населения. Ожидания, возлагавшиеся гражданами на ме-

стную власть, не оправдываются, что приводит к падению престижа не только местных и региональных, но и федеральных властей» [11, с. 27].

В сложившейся ситуации правящие круги России были вынуждены пойти на известную централизацию власти, государственного управления. Об этом свидетельствовала прежде всего замена выборов губернаторского корпуса их назначением из центра. Все это сказалось и на централизации управления на местах, ограничивало местное самоуправление. Назначенные губернаторы не могут имманентно не противиться выборности мэров, ибо полномочия руководителей регионов в таком случае оказываются как бы менее легитимными в глазах населения. А снижение легитимности власти способствует росту анонимии. Если находящаяся у власти управленческая элита, в том числе и муниципальная, не пользуется авторитетом у населения, то вакуум заполняется неформальными структурами. В лучшем случае такие структуры ориентированы на конструктивное взаимодействие с органами местного самоуправления, в худшем – речь может идти о криминализации всех сторон функционирования территориального социума. В любом случае возникает отчужденность населения от органов управления.

Как мы уже отмечали, в настоящее время организационные формы участия населения в осуществлении власти на местах регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [2, с. 9517–9526]. За истекший период в него внесено более 200 изменений и дополнений, для чего было принято около 30 федеральных законов. Для всех их характерно усиление позиций центральной власти, ужесточение контроля государства за субъектами Федерации. В частности, существенно ограничены возможности субъектов Федерации в правовом регулировании сферы местного самоуправления [12, с. 23].

Законодательством последних лет значительно сужены возможности местных органов власти в ряде важнейших вопросов социальной политики, затрагивающих интересы населения. Так, из перечня вопросов местного значения были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые традиционно были функцией местной власти. А ведь никто лучше органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд каждого отдельного человека. С 1 января 2008 г. изъяты из перечня вопросов местного значения вопросы опеки и попечительства, однако сохранено право органов

местного самоуправления на участие в решении этих вопросов за счет собственных бюджетных средств. Из полномочий местного самоуправления исчезло участие в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений на своих территориях. Однако местная власть не может уйти от этих проблем и вынуждена заниматься ими на самостоятельных началах. Из перечня вопросов местного значения также исключены и переданы субъектам Федерации вопросы расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством. И здесь никто лучше муниципальной власти не может дойти до проблем каждой семьи.

Разумеется, все названные вопросы являются вопросами не местного, а государственного значения и должны законодательно регулироваться и финансироваться государством. Но их исполнение на местах, исходя из принципа субсидиарности, целесообразно возложить на органы местного самоуправления, как на власть, наиболее близкую к гражданам и лучше знающую местные проблемы и нужды.

В предшествующем законе о местном самоуправлении 1995 г. вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления устанавливались уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством. В ныне действующих законах предлагается только федеральное законодательное регулирование. Предусматривается закрытый и обязательный к исполнению список вопросов местного значения. В связи с этим Председатель Правления российского Института современного развития И. Юргенс пишет: «Концепция Федерального закона № 131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, де-факто оставляя весьма мало места для учета местных особенностей. Необходимость формально четкого разграничения предметов ведения при заведомой нереалистичности его единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставила законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов» [8, с. 57].

Об огосударствлении местного самоуправления в России пишут многие исследователи. Например, Т. Алиев: «В современном российском опыте становления и развития местного самоуправления, к сожалению, нельзя не видеть того, что в большинстве субъектов Российской Федерации региональные органы государственной власти

явно или скрыто проводили (а некоторые проводят до сих пор) курс на огосударствление местного самоуправления при отсутствии экономической независимости последнего, используя при этом различные приемы – от политической нейтрализации местного самоуправления до прямого противодействия деятельности местного самоуправления» [11, с. 28–29]. То же самое говорит главный редактор журнала внутренней и внешней политики «Pro et Contra» Мария Липман: «В условиях, когда федеральный центр перераспределяет в свою пользу региональные полномочия и ресурсы, та же тенденция неизбежно проявляется и внутри самих регионов. Хотя российская конституция и утверждает самостоятельность местных органов власти, попытки встроить их в государственную “вертикаль” становятся все более настойчивыми» [13, с. 2]. А. В. Гельман прямо заявляет, что «произошла “мягкая” ревизия норм Конституции РФ, направленная на “огосударствление” местного самоуправления» [6, с. 10].

В итоге напрашивается вывод о том, что нынешние местные органы власти в России представляют собой полностью зависимое от федеральных и региональных властей образование, но не самоуправляемую систему с четкой структурой, кругом обязанностей и финансовых ресурсов для осуществления своих полномочий. Поэтому, как считают специалисты, правовую основу компетенции современного российского местного самоуправления нельзя считать оптимальной, необходимо продолжать работу по ее совершенствованию [14, с. 5].

Достаточно нелицеприятная оценка хода реформы местного самоуправления дана в докладе Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год» [15]. В докладе отмечено, что, несмотря на ряд улучшений на местах, в частности, в области образования и здравоохранения, есть все основания констатировать, что в целом положение дел в местном самоуправлении в стране не улучшилось. Во-первых, не происходит наращивания способности муниципальных образований к развитию, до сих пор не созданы мотивации к укреплению их финансовой самостоятельности. Во-вторых, практически повсеместно наблюдается тенденция подавления способности местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения со стороны региональной власти, а по отношению к поселениям – районной власти. В-третьих, муниципальные образования все еще далеко не везде признаны властью регионов своим партнером при разработке стратегий социально-экономического развития [15].

Председатель комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию В. Л. Глазычев отмечает, что у самой идеи местного самоуправления по-прежнему имеются мощные противники: главы муниципальных районов (в отношении поселений), большинство глав регионов, которым удобно удерживать районных начальников на коротком поводке дотаций, наконец, почти поголовно чины федеральных министерств, которые убеждены в том, что тотальное огосударствление всех сторон жизни есть единственное средство удержать страну от сползания в анархию. По мысли В. Гельмана, практически все наблюдатели, включая депутатов Государственной Думы и членов Общественной палаты, единодушны в своих негативных оценках состояния местного самоуправления в России [6, с. 6].

Отсюда не удивительно и соответствующее отношение населения к органам местной власти, местному самоуправлению. В общественном сознании глубоко укоренилось мнение, что население не может каким-либо образом влиять на политику муниципальных властей. Причины этого видятся в невозможности действенного контроля граждан за действиями органов местного самоуправления, в отсутствии механизма их законного права на досрочный отзыв глав местного самоуправления и депутатов муниципальных представительных органов власти [16, с. 144–146]. Поэтому, по словам генерального директора Всероссийского центра изучения общественного мнения В. Федорова, большинство граждан не воспринимают местную власть как «свою» власть [17, с. 64]. Отсюда, как пишет руководитель исполкома Всероссийского совета местного самоуправления С. Разворотнева, «тотальная пассивность населения как в бедных регионах, так и в богатых, как в городах, так и в деревнях. Всего треть респондентов считают важным участие населения в решении вопросов местной жизни. Три четверти убеждены, что их активность ничего не изменит. И ладно бы только не участвовали, но даже там, где формы участия существуют, они зачастую оборачиваются профанацией и имитацией деятельности. Вот типичное высказывание фокус-группы: “результативность публичных слушаний нулевая. Сделали вид, что послушали народ, дали выпустить пар и все”» [7, с. 8].

Многие считают, что официально объявленные государством цели демократизации ничего народу не дают и на практике «преобразуются в задачи, которые отвечают интересам правящих элит и партий» [18, с. 4].

Таким образом, существующая система местной власти выявила ряд проблем муниципального самоуправления, связанных с нечеткостью компетенции муниципальных образований, недостаточной определенностью муниципальной организации, возможностью формирования структуры органов местного самоуправления, несоответствующей решаемым задачам, несоответствием ресурсов исполняемым обязанностям, отсутствием эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, с недоверием населения к властям и неверием в возможности местного самоуправления.

Каковы же видятся пути выхода из создавшегося положения? По-видимому, необходима дальнейшая постепенная, последовательная и продуманная модернизация существующей системы местного самоуправления, чтобы она выражала интересы не только местных элит, но и интересы местных сообществ в целом, чтобы повысился уровень бытового обслуживания, улучшилась среда обитания, качество жизни населения на муниципальных территориях. Тогда люди поймут преимущество самоуправления, поверят такой власти. Повысится их активность и солидарность в решении местных проблем. Исследования показывают, что степень развитости чувства солидарности в муниципальном образовании решающим образом влияет на обеспечение его единства и жизнеспособность, его возможность решать вопросы местного значения. Можно сказать, что чувство сплоченности, коллективизма оказывает воздействие на психологический климат и благополучие в любом сообществе. Поэтому необходимо больше уделять внимания укреплению или возрождению психологического чувства солидарности, которое подрывается современными условиями жизни.

Необходимо дальнейшее развитие законодательства, оптимализация правового регулирования вопросов местного значения, создание более эффективного механизма разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также дифференциация полномочий между различными уровнями публичной власти. Одновременно нужно адаптировать законодательство к многообразию условий местного самоуправления. В этой связи целесообразно открыть дорогу для совершенствования территориальной организации публичной власти на местах, в частности, регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие.

Важным аспектом муниципальной реформы является рациональное решение финансовых проблем. Укрепление финансовой базы местного самоуправления должно идти по двум направлениям: базовое обеспечение путем совершенствования налогового и бюджетного законодательства и повышение уровня собственных доходов. Вообще следует отметить, что бюджетная обеспеченность муниципальных образований в гораздо большей степени зависит от регионального, а не от федерального законодательства. Необходимо развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов. Как отмечает И. Юргенс, «стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов» [8, с. 59].

Подводя итог изложенному, можно отметить, что в России на современном этапе идет процесс становления муниципального самоуправления. Местное самоуправление пока еще не стало ни институтом гражданского общества, ни органом государственной власти. Процесс этот протекает трудно и мучительно. Определенные политические силы обвиняют руководство страны в излишней централизации власти, в торможении демократических преобразований, в том числе процесса формирования системы местного самоуправления по европейским стандартам. Однако не следует забывать, что Россия – не обычное унитарное государство. В его составе – 89 субъектов федерации, 21 республика, 1 автономная область, 4 автономных округа, 9 краев, 46 областей и 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) [19, с. 495]. Руководство опасается центробежных тенденций. Так называемая «безбрежная» демократия и ничем не ограниченное самоуправление на местах могут привести к дезинтеграции, анархии и распаду страны. Симптомы этого уже наблюдались в недавнем прошлом. А. Солженицын в свое время утверждал, что в такой необъятной стране, как Россия, никогда не добиться процветания без сочетания действий централизованной власти и общественных сил [20]. Поэтому проводить реформу муниципального самоуправления здесь необходимо осторожно и осмотрительно, исходя из истории

ческих традиций, природно-климатических условий, этнокультурных особенностей, с учетом менталитета народов, населяющих это государство.

Список использованных источников

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – С. 6541–6564.
2. Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – С. 9500–9570.
3. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания / коммент. Л. Ш. Лозовский, Б. А. Райзберг. – М.: ИНФА-М, 2008. – 128 с.
4. Юхименко, О. С. К вопросу о сущности местного самоуправления в России / О. С. Юхименко // Социология власти. – 2008. – № 2. – С. 169–174.
5. Стародубровская, И. Муниципальная реформа: вертикаль построена / И. Стародубровская // Муниципальная власть. – 2009. – № 1. – С. 14–15.
6. Гельман, В. От местного самоуправления к вертикали власти / В. Гельман // Pro et Contra. – 2007. – № 1. – С. 6–18.
7. Гетманская, М. «Формально активности граждан ничто не мешает, но ее почему-то нет». Репортаж с пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации / М. Гетманская // Муниципальная власть. – 2009. – № 1. – С. 6–10.
8. Юргенс, И. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 годов и пути совершенствования / И. Юргенс // Муниципальная власть. – 2008. – № 6. – С. 56–75.
9. Путин В. Выступление на Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Федерации: 23 октября 2007 г. / В. Путин // Интернет-сайт Президента России [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа: http://archive.kremlin.ru/appears/2007/10/23/1940_type63374type63376type63378_149004.shtml. – Дата доступа: 16.04.2010.
10. Ковалев, В. А. Выживет ли местная политика в нынешней России? / В. А. Ковалев // Политическая наука. – 2008. – № 3. – С. 140–157.
11. Алиев, Т. Местное самоуправление как демократический институт власти / Т. Алиев // Власть. – 2008. – № 8. – С. 24–29.
12. Ларькина, А. П. Конституционное право граждан на местное самоуправление: некоторые проблемы практической реализации / А. П. Ларькина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 2. – С. 23–24.
13. Липман, М. От редактора / М. Липман // Pro et contra. – 2007. – № 1. – С. 2–3.
14. Кеня, И. А. Проблемы и пути оптимизации в развитии правового регулирования вопросов местного самоуправления / И. А. Кеня // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 1. – С. 4–8.

15. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации / Общественная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru/files/final.pclf>. – Дата доступа: 16.04.2010.
16. *Попова, В. В.* Местное самоуправление: власть и население / В. В. Попова // Социология власти. – 2008. – № 2. – С. 142–148.
17. *Федоров, В.* Как относятся к муниципальной реформе жители России? Результаты опроса ВЦИОМ / В. Федоров // Муниципальная власть. – 2009. – № 1. – С. 64–70.
18. *Шишкин, С.* Местное самоуправление: европейские стандарты и российская практика / С. Шишкин, М. Лаврик // Муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 2–9.
19. Все страны и территории мира: новый географический справочник ЦРУ / пер. с англ. – Екатеринбург: У-Фактория; М.: АСТ МОСКВА, 2009. – 767 с.
20. *Солженицын, А.* Что нам по силам / А. Солженицын // Аргументы и факты. – 2008. – № 5. – С. 3.

Поступила в редакцию 31.03.2010 г.