

# ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 342  
ББК 67.400.7  
Ш 97

**В.Г. Шустов,**

кандидат политических наук, управляющий делами Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп», тел. 8 928 470 66 40, E-mail: [Vladimir\\_943@mail.ru](mailto:Vladimir_943@mail.ru)

## Основные модели местного самоуправления (Рецензирована)

**Аннотация.** Статья посвящена изучению основных моделей местного самоуправления и их преломлению на российское поле муниципальной реформы. Выделены условия, которые необходимо учитывать при выборе модели местного самоуправления. Определены основные особенности современной российской модели местного самоуправления.

Основной целью данной публикации является изучение современной модели местного самоуправления, которая сегодня сложилась в России.

**Ключевые слова:** муниципальная реформа, местное самоуправление, Европейская Хартия о местном самоуправлении, модели местного самоуправления, современная российская модель местного самоуправления.

**V.G. Shustov,**

Candidate of Political Sciences, Business-Manager of Council of People's Deputies of Municipality "City of Maikop", ph. 8 928 470 66 40, E-mail: [Vladimir\\_943@mail.ru](mailto:Vladimir_943@mail.ru)

## The basic models of local government

**Abstract.** The paper addresses a study of the basic models of local government and their refraction in the Russian field of municipal reform. The main objective of this publication is to study the modern model of local government which has developed today in Russia. Conditions are identified which should be considered at a choice of model of local government. The basic features of modern model of local government in Russia are defined.

**Keywords:** municipal reform, local government, the European Charter on local government, local government models, modern model of local government in Russia.

На наш взгляд справедливо утверждение, что «...природу местного самоуправления, происхождение и сущность, соотношение с государственным управлением следует рассматривать в прямой зависимости от методологического характера их анализа в социально-политических теориях и в контексте исторических рамок его практической реализации» [1]. С этой позиции мы рассмотрим основные современные модели местного самоуправления. Мы даём определение модели местного самоуправления как системе взаимосвязей между субъектами местного самоуправления, между органами местной и государственной власти, их взаимодействия с демократическими институтами, самостоятельности и ответственности всех этих субъектов в общей системе публичной власти. Учёный В.Е.

Чиркин выделяет три базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, романо-германскую или континентальную и иберийскую [2]. Другой учёный Н.А. Емельянов выделяет англосаксонскую; континентальную, или французскую; смешанную или гибридную (Германия, Австрия, Япония), и советскую (КНДР, Китай, Куба) модели местного самоуправления [3]. Различия данных моделей зависят от взаимоотношений местных органов между собой и с государственной властью. Рассмотрим с этих позиций основные модели:

- англосаксонскую или англо-американскую; европейскую континентальную или романо-германскую; иберийскую; советскую; смешанную.

При выборе модели местного самоуправления необходимо учитывать условия, в которых осуществляется муниципальная реформа, зависящие от:

- экономической модели общества и отношений в сфере собственности;

- наличия демократических институтов на всех уровнях публичной власти;
- демократических интересов и ценностей в обществе и государстве;
- уровня полиэтничности и этнизации регионального и муниципального политического пространства;
- региональных, национальных, местных традиций.

Англосаксонская (англо-американская) модель получила свое распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других странах. Англосаксонская модель является одной из распространённых в мире, возникла она на родине классического муниципализма - Великобритании. В рамках англосаксонской модели местного самоуправления представительные органы местного управления формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Для англосаксонской системы характерно отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, которые бы непосредственно опекали представительные органы, избираемые населением. Наряду с представительными органами в странах с такой системой местного управления непосредственно населением избирается и ряд должностных лиц. Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии местных представительных органов, играющие большую роль в разработке и принятии решений. Контроль над деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также с помощью судов. При анализе места и роли местных органов в политической системе англосаксонских стран главный упор обычно делается на то, что они являются составной частью механизма государства. Англосаксонская модель сложилась в странах с традиционно высоким уровнем гражданских свобод, относительной слабостью бюрократического аппарата и характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления. Англосаксонская модель муниципального управления зародилась в Англии и развивалась в совершенно иных условиях, чем континентальная система местного самоуправления. Самоуправляющимся англо-саксонским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном правотворчестве. Н.Ю.Козлова отмечала: «Территориальным органам на местах вверялись все стороны управленческой деятельности, вплоть до осуществления судебно-полицейских функций» [4]. Муниципальные власти действуют независимо в пределах предоставленных им полномочий:

- местное самоуправление рассматривается как отдельный институт относительно власти государственной;

- отсутствует возможность совмещения функций местного самоуправления и государственного управления на местном уровне;

- предметы ведения местных властей определяются государством в качестве «закрытого списка», местные власти самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства;
- свобода местных сообществ делать выбор, какие муниципальные услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важной;
- соответственно, в вопросах финансового обеспечения муниципалитетов основную роль играют собственные доходы местных бюджетов;
- фискальной автономии муниципалитетов отдается приоритет по сравнению с механизмами выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности;
- государственный контроль местных властей осуществляется преимущественно судебными органами.

Мы поддерживаем позицию профессора С.В. Бондарева, что «...в постсоветской России в силу многих субъективных факторов политико-правовая институционализация местного самоуправления пошла по пути реализации принципов англосаксонской модели организации местной власти» [5]. Такую же позицию занимает и профессор А.А. Акмалова: «...взаимодействие местного самоуправления и государства в РФ было обусловлено выбором англосаксонской муниципальной системы. В соответствии с ней органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов и взаимодействие с ними не предусматривает административной опеки» [6]. Конституция РФ основывалась скорее на англосаксонской модели, несмотря на закрепление возможности передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий с финансированием. Англосаксонская модель местного самоуправления слабо связана с российскими традициями: «...очевидно, что существовавшая веками система российской публичной власти в большей мере сочетаема с романо-германским муниципальным проектом, а также органична некоторым элементам иберийской модели» [7]. Игнорировался российский опыт, а также положительный потенциал французского и германского опыта: «...серьезные препятствия для внедрения англосаксонского типа таились в ментальности общества. Такая ментальность неизбежно должна отражаться в законодательстве, местном правотворчестве, а также в отношениях государственных и муниципальных органов. Она носит функциональный характер, серьезно влияет на жизнь сообщества и его отношение к другим политико-правовым явлениям» [8]. Концепция англосаксонской модели построена на общественной теории местного самоуправления, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также и юридическую теорию. Общественная теория исключает политическую составляющую, в её основе лежит хозяйственная деятельность, а государственная теория развивается с учетом политической составляющей;

Европейская континентальная модель в настоящее время распространена в странах франкоязычной Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока, которая основана на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления и представляет собой классическую, иерархическую пирамиду, в которой нижестоящие звенья напрямую подчиняются вышестоящим. Европейская континентальная модель местного самоуправления основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Впервые данная система возникла во Франции. «Сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления, построение определенной иерархической пирамиды является основной чертой континентальной системы местного самоуправления. Поскольку ее родиной является Франция, данную систему именуют еще французской» [9]. В рамках континентальной системы представительные органы порой создаются лишь в административно-территориальных единицах, признанных

законодателями в качестве территориальных сообществ. В отдельных административных подразделениях, таким образом, местные представительные органы могут вообще отсутствовать. Данная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим звеньям. В этих странах местные органы вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом. Европейская континентальная модель местного самоуправления, сложившаяся в странах с исторически сильной ролью государственного аппарата, отличается сочетанием государственного управления и самоуправления:

- создание органов, одновременно подотчетных представительным органам и вышестоящим государственным администрациям;
- выход муниципалитета за пределы предметов своего ведения грозит санкциями, предусмотренными законом;
- обеспечению единых условий жизни граждан отдается приоритет;
- финансовое выравнивание серьезно ограничивает автономию муниципалитетов;
- необходимо согласование муниципалитетами решения определенных вопросов своей компетенции;
- деятельностью на местах специальных органов и должностных лиц государства, уполномоченных на контроль муниципальных властей.

На всех местных территориальных уровнях, за исключением низшего, одновременно работают выборные органы территориальных общин и назначенные представители центральной власти, которые осуществляют административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления, органы местного самоуправления создаются лишь на низшем уровне. Концепция европейской континентальной модели построена на основе государственной теории самоуправления.

Иберийская модель приближена к европейской континентальной, она получила распространение в Испании, Португалии и многих государствах Латинской Америки. Здесь на всех уровнях административно-территориальной структуры государства есть выборные советы, а также избираемые населением или советом их исполнительные органы. Совет рассматривается как местный нормотворческий орган, алькальд - как его исполнительный орган. Назначаемых сверху должностных лиц нет, однако избранный алькальд утверждается центром как представитель государства в данной административно-территориальной единице. Эти должностные лица становятся председателями соответствующих советов и одновременно утверждаются центральными органами государственной власти как представители государственной власти в административно-территориальных единицах. В России эту модель исследовал и выделял профессор В.И. Чиркин [10].

Профессор Л.А.Велихов признавал наличие «...особой советской модели самоуправления» [11], «...если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными, классовыми поправками, т.е. из марксистского определения последнего, то придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует» [12]. Упразднение земской системы местной власти и формирование советской модели следует рассматривать в контексте преодоления российской политико-правовой системой обострившегося в последние годы существования Российской империи противоречия между западно-либеральными и национально-консервативными тенденциями государственного строительства. Советская модель отбросила весь накопленный исторический опыт. Недостатки советской модели: высокая степень централизации, несамостоятельность местных Советов, реальное доминирование исполкомов над

Советами и фактическая зависимость всех местных органов от партийных структур. Эта модель предусматривала, что все советы, начиная самого низкого уровня, являются органами государственной власти на своей территории, все другие органы прямо или опосредованно подчинены советам. Система советов характеризуется иерархической подчиненностью всех её элементов и отсутствием любой самостоятельности местных органов: «Советская модель устройства местного управления, противопоставленная «буржуазному» местному самоуправлению, стала порождением общества тоталитарного типа, превратилась в инструмент командно-административной системы» [13]. Для неё характерны следующие черты:

- правовую основу деятельности местных органов составляют Конституции и акты, издаваемые центральными органами;
- принцип жесткой централизации управления;
- принцип патернализма;
- функционирование органов местного самоуправления в системе органов государственной власти;
- отсутствие муниципальной собственности, местных бюджетов.

«Советская модель государственно-правового строительства не является продуктом субъективного усмотрения, она возникла в результате разрешения противоречия между народной стихией и имперской системой властных отношений, существовавшего на протяжении двух столетий» [14]. Теория советского государственного права рассматривала местные Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль. Советская модель самоуправления характеризовалась структурно-функциональным смещением в сторону задач государственного управления, при этом функции общественного самоуправления оказывались ослабленными и идеологизированными.

Смешанная модель (Германия, Австрия, Япония) имеет сходства как с европейской континентальной, так и с англосаксонской, обладая при этом своими собственными специфическими чертами. Это и позволяет выделить её в отдельную - смешанную модель местного самоуправления. Характерным признаком смешанной модели стало сочетание автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

Сегодня выделяют две основные модели взаимодействия государства и местного самоуправления: англосаксонскую и континентальную. Общими для стран с развитыми демократическими институтами являются тенденции как к сближению названных моделей местного самоуправления, так и к усилению децентрализации управления, в том числе повышению автономии местного самоуправления, его роли и влияния на решение публичных дел. «В государствах англосаксонской системы самостоятельность местного управления традиционно была выше, чем в странах континентальной правовой семьи. Но в настоящее время эти различия сглаживаются. В развитых странах фактическая самостоятельность местных властей всегда больше, чем в развивающихся государствах, в которых становление гражданского общества зависит от политической позиции центра» [15]. Анализ различных моделей местного самоуправления показывает, что средства государственного контроля за деятельностью муниципалитетов и резервы их автономии могут быть весьма разнообразными и изменяться в зависимости от особенностей институционального характера, культурно-исторических факторов, расстановки политических сил, развития регионального политического процесса. Будущее муниципальной реформы в нашей стране «...зависит от того, какая концепция местного самоуправления взята за основу» [16].

Учёные А.Г. Дугин, С.В. Бондарев отстаивают идею евразийской модели местной власти, которая предусматривает «...отказ от копирования каких-либо западных версий и норм либеральной демократии, широкое участие местного населения в управлении собственной территорией при сохранении государственных начал и иерархии властных структур (принцип «демотии»), законодательное ограничение партийно-корпоративного влияния на органы местного самоуправления, участия местных отделений политических партий в деятельности провинциальных представительных структур, возможность создания земских советов и национальных представительств» [17].

Оригинальную классификацию выдвинули учёные В.Г. Игнатов и В.В. Рудой, которые все мировые модели сводят к двум основным:

- модель автономного местного самоуправления, которая применяется в США, Канаде, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии. Она базируется на положениях «общественной» муниципальной доктрины и поэтому предполагает отделение местного самоуправления от системы государственной власти, исключает всякое прямое подчинение муниципальных органов органам вышестоящего уровня. Характерной чертой этой модели служит отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, контролирующего выборные муниципальные органы. Контроль центра носит периодический характер, осуществляется путем финансовых ревизий, министерских инспекций, судебного контроля;

- модель наблюдаемого местного самоуправления, где местные органы считаются «инструментом», с помощью которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Такая модель существует в государствах, традиционно использующих давление на местное самоуправление (Дания, Бельгия, Франция, Италия). В этих государствах на местном уровне одновременно с системой самоуправления действуют также органы государственной власти или должностные лица, осуществляющие прямое государственное управление на местах. Основной задачей данных органов является обеспечение нормального функционирования муниципальных образований, выполнение отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, а также контроль за деятельностью органов местного самоуправления [18].

В дореволюционной России Л.А. Велихов определял модель местного самоуправления «...как среднее между германской и французской типами» [19]. После распада СССР местное самоуправление в РФ строилось на основе механического заимствования и смешения англосаксонской и континентальной моделей с отдельными элементами национально-традиционного самоуправления. Не адаптированные друг к другу, они привели к концептуальному конфликту и закреплению фактической зависимости местного самоуправления, прежде всего в финансовой сфере, от государственного управления вопреки конституционным гарантиям. Эти противоречия не снимаются проводимой административной и муниципальной реформами. По мнению Н.В. Постоного «...в мире сформировались две основные концепции местного самоуправления, отличающиеся отношением последнего к государству: англосаксонская - по ней местное самоуправление освобождается от государственных функций; европейская континентальная - по ней местное самоуправление задействовано на реализацию государственных функций. История местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда участвовало в осуществлении значительной части государственных функций и теоретически обосновывалось государственной теорией самоуправления» [20]. Нам представляется, что современная российская модель эволюционирует в сторону европейской

континентальной модели местного самоуправления, допускающей контроль центральной власти над муниципалитетами, определенную подчиненность местных органов вышестоящим государственным органам, а порой и прямое государственное управление на муниципальном уровне. Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» опирается на континентальную европейскую модель местного самоуправления, в её «германском» варианте, которая подходила и для реализации российского конституционного принципа муниципальной автономии, и для российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью. В результате мы полагаем, что российская модель местного самоуправления, несмотря на общую близость правовых институтов с континентальной системой права, имеет некоторые элементы и от англосаксонской модели. Таким образом, можно говорить о существовании в России комбинированной модели местного самоуправления с преобладанием континентальной европейской модели. На наш взгляд, в современной российской модели местного самоуправления можно выделить следующие особенности:

- при высокой степени унификации муниципального законодательства на практике модели самоуправления по-прежнему остались чрезвычайно разнообразными, имеющими почти в каждом субъекте свои особенности;
- муниципальная автономия в действительности оказалась очень ограниченной;
- механизмы реального государственного контроля вышли за рамки, установленные Федеральным законом №131-ФЗ;
- компетенция муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации оказалась разграниченной лишь отчасти;
- развитие осуществляется инициативами сверху, а не наоборот;
- реализация местных публичных услуг находится на крайне низком уровне;
- местная фискальная автономия стала сильно ограничена.

Развитие современной модели местного самоуправления в России должно определяться синтезом демократических правовых принципов с многообразием региональных, национальных традиций и обычаев, отражающих историческое, политическое, экономическое и социальное развитие государства и общества. Данная модель должна развивать политические процессы на местном уровне, создавать систему «сдержек и противовесов» в отношениях между политическими акторами, создавать механизм реализации общественного контроля над местными органами власти, формировать профессиональные муниципальные элиты, создавать условия для активной политической деятельности местного сообщества.

Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятая большинством европейских государств в форме конвенции, стала результатом многолетнего поиска консенсуса между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления. Исследование муниципальной реформы в России и за рубежом свидетельствует о сложности адаптации европейских принципов и форм к российскому политическому пространству. Мы полагаем, что в процессе демонтажа политических и правовых институтов социалистической государственности, незавершенности процессов национально-государственного строительства, утраты легитимности муниципальной власти недопустимо обычное копирование западных или советских образцов самоуправления, поиск собственной модели должен иметь постепенный и системный характер и опираться на национальные политико-правовые традиции. Западные модели самоуправления развиваются в условиях стабильного демократического процесса, применение данных моделей в России сталкиваются с нестабильным процессом трансформации политической системы. Мы полагаем, что на

формирование муниципальной системы в конкретном государстве существенное влияние оказывают не только особенности его правовой системы, но и государственное устройство и связанные с ним принципы территориального распределения властных полномочий, а также специфика исторического развития местного самоуправления. Мы полагаем, что федеративное устройство государства обуславливает разнообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, соответствие их историческим и национальным традициям местного управления в многонациональных государствах, а также позволяет распределить полномочия между государственными органами субъектов федерации и муниципальными органами в соответствии с имеющимся уровнем финансово-экономической обеспеченности.

Федеративное устройство и применение положений Европейской хартии во внутреннем законодательстве является благодатной почвой к постепенной унификации законодательства о местном самоуправлении и возникновению общей европейской модели местного самоуправления.

Конституционная модель местного самоуправления в РФ заявлена, но не получила своего завершения, для этого необходимо совершенствовать политико-правовые условия, основанные на этнокультурных, исторических, национально-территориальных особенностях и учитывать менталитет российского народа. Любая модель местного самоуправления всегда следует за государственным развитием, всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и включает в себя отдельные черты англосаксонской, континентальной и советской моделей, она наиболее приближена к германской практике, которая учитывает конституционный принцип выраженной муниципальной автономии, и в то же время характерна для российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью.

#### **Примечания:**

1. Салов Д.О. Местное самоуправление как фактор политического развития современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. С. 11.
2. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 98.
3. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. М., 1997. С. 10.
4. Козлова Н.Ю. Институты самоуправления в Англии // Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 81.
5. Бондарев С.В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 29.
6. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в РФ. М., 2003. С. 45.
7. Бондарев С.В. Указ. соч. С. 29.
8. Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. М., 2001. С. 37.
9. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М.; Тула, 1997. С. 31.
10. Чиркин В.И. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ // Государство и право. 1997. № 5. С. 34.
11. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 2. М.; Л., 1928. С. 243.

12. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Ч. 1. М.; Л., 1928. С. 106.
13. Трофимова И.Н. Социальная ответственность бизнеса: дисбаланс ожиданий и интересов: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2011. С. 26.
14. Бондарев С.В. Указ. соч. С. 27.
15. Медведев Н.П. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). М., 1994. С. 48.
16. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России. М., 1994. С. 43.
17. Бондарев С.В. Указ. соч. С. 15.
18. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д, 2003. С. 38.
19. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928. С. 63.
20. Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М., 2002. С. 5.

### References:

1. Salov D.O. The local self-government as the factor of political development of modern Russia: Dissertation abstract for the Candidate of Political Sciences degree. M., 2008. p. 11.
2. Chirkin V.E. Organizational forms of local self-government: Russia and foreign experience // The journal of the Russian law. 1997. № 8. P. 98.
3. Emeljanov N.A. The local self-government: international experience. M., 1997. P. 10.
4. Kozlova N.Yu. The institutes of self-government in England // The institutes of self-government: historic and legal research. M., 1995. P. 81.
5. Bondarev S.V. Political and legal transformation of institutes of local self-government in the context of Russian modernizing processes: Dissertation abstract for the Doctor of Law degree. Rostov-on-Don, 2009. P. 29.
6. Akmalova A.A. The methodology of local government research in the RF. M., 2003. P. 45.
7. Bondarev S.V. Mentioned work. P. 29.
8. Akmalova A.A. The model of local self-government. M., 2001. P. 37.
9. Emeljanov N.A. The local self-government: problems, searches, decisions. M.; Tula, 1997. P. 31.
10. Chirkin V.I. The actual problems of local self-government formation in RF // The State and the law. 1997. № 5. P. 34.
11. Velikhov L.A. The foundations of municipal economy. Part 2. M.; L., 1928. P. 243.
12. Velikhov L.A. The foundations of municipal economy. Part 1. M.; L., 1928. P. 106.
13. Trofimova I.N. The social responsibility of business: a disbalance of expectations and interests: Dissertation abstract for the Doctor of Political Sciences degree. M., 2011. P. 26.
14. Bondarev S.V. Mentioned work. P. 27.
15. Medvedev N.P. The local self-government in foreign countries (information review). M., 1994. P. 48.
16. Avakjyan S.A. The condition, problems and prospects of the local self-government in Russia // Local self-government in Russia. M., 1994. P. 43.
17. Bondarev S.V. Mentioned work. P. 15.
18. Ignatov V. G, Rudoj V.V. Local self-government. Rostov-on-Don, 2003. P. 38.
19. Velikhov L.A. The foundations of municipal economy. M., 1928. P. 63.
20. Postovoi N.V. Local self-government. Problems and prospects. M., 2002. P. 5.