

*На правах рукописи*



003493473

**Селиверстова Надежда Игоревна**

**Социально-экономические проблемы местного самоуправления  
в контексте административной реформы**

Специальность 22.00.03 – Экономическая социология и демография

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

- 4 МАР 2010

Казань, 2010

Диссертация выполнена в ГОУ ВПО  
«Казанский государственный финансово-экономический институт»

- Научный руководитель:** доктор социологических наук, профессор  
**Зиятдинова Флюра Газизовна**
- Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
**Гильманов Амир Зарифович**  
кандидат исторических наук  
**Ахметзянов Ренат Харисович**
- Ведущая организация:** **Филлиал Уральской академии  
государственной службы в г. Оренбурге**

Защита состоится 26 марта 2010 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.083.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата социологических наук в Казанском государственном финансово-экономическом институте по адресу: по адресу: 420012, г. Казань, ул. Бутлерова, 4, ауд. 34

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного финансово-экономического института

Автореферат разослан 25 марта 2010 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета

В.П. Журавлев

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Значимость исследования социально-экономических проблем реформирования местного самоуправления определяется тем, что в современных условиях реформу местного самоуправления следует рассматривать как часть общего процесса становления новой российской государственности, который обуславливает качественные социально-экономические изменения во многих сферах жизни общества и государства. О сложности реализации Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» свидетельствует перенос сроков вступления этого закона в полную силу.

Реформа местного самоуправления взаимосвязана с административной реформой, обе они вызваны как объективными, так и субъективными факторами. В условиях трансформационных изменений Российской Федерации вектор реализации административной реформы противоречит направленности реформы местного самоуправления. Социально-экономические проблемы, переживаемые Российской Федерацией, характеризуют актуальность анализа первых результатов реформирования местного самоуправления, как наиболее приближенного к человеку социально-экономического института общества.

### **Степень разработанности проблемы.**

Вопросам реформирования основ местного самоуправления, изменениям в административной системе, проблемам социально – экономических преобразований в институте местного самоуправления, уделяется внимание многих исследователей, что подтверждается наличием значительного числа работ. Условно их можно подразделить на несколько групп.

Сущность местного самоуправления интересовала как зарубежных (М. Вебер Р., Ж. Ведель, Гнейст, Э. Маркварт, А. Токвиль, Э. Харлоф, Л. Штейн,<sup>1</sup>), так и отечественных исследователей (А.Д. Градовский, Н.И.

---

<sup>1</sup> См.: Гнейст Р. История государственных учреждений Англии [Текст] / Под ред. А. Венгерова. – М., 1885; Токвиль А. Демократия в Америке [Текст] / А. Токвиль. – М., 1992; Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии [Текст] / Л. Штейн. – СПб., 1874; См.: Вебер М. Избранное. Образ общества [Текст] / М. Вебер. – М.: Юрист, 1994. - 704 с.; Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973 г. – 512 с.; Харлоф Э. Местные органы власти в Европе [Текст] / Э.Харлоф. - М., 1992. – 208 с.; См.: Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям [Текст] / Э. Маркварт // Государственное и муниципальное управление. – 2008. - №3. – С. 61-63.

Лазаревский<sup>2</sup>). Вопросы социологии города как территориального образования рассмотрены в трудах таких отечественных ученых, как Л.А. Велихов, О.М. Рой. Проблемы муниципальных образований и муниципальных хозяйств исследовались в работах Т.Т. Авдеевой, Р.Х. Адукова, А.Г. Воронина, В.В. Иванова, А.Ф. Денисова, А.Н. Коробовой, В.А. Лапина, О.С. Семкиной, Э.А. Уткина, А.И. Филиппова, А.Н. Широкова. Социально-экономические аспекты деятельности муниципалитетов рассмотрены в работах И. Бабичева, Р.В. Бабуна, В. Волкова, В.Э. Григорова, М.Б. Горного, И. Домникова, А.Н. Кириллова, Н. Косаревой, А.Н. Кузнецовой, Н.Ф. Меновой, Л. Рагозиной, А.А. Сапожникова, А. Эпштейна.

Проблемы муниципального управления и самоуправления изучались В.Б. Зотовым, В.Н. Парахиной, О.М. Рой.

Исследователями административной реформы являются В. Бакушев, Е.Г. Гонтмахер, В.С. Комаровский, В. Лескин, В.С. Мокрый, С.Е. Нарышкин, А.А. Сапожников, Т.Я. Хабриева.

Взаимодействие институтов государства и местного самоуправления изучается такими авторами, как В.П. Безобразов, В.М. Белоусов, Н.А. Емельянов, С.Г. Наймушина, А.И. Попов, Л. Смирнягин, А. Шаров.

Проблемы взаимосвязи административно-территориального устройства и местного самоуправления нашли отражение в работах Е.Г. Анимиды, В.Г. Игнатова, А. Перлы, И. Стародубовской, В.И. Фадеева, А. Швецова.

Отличие нашего исследования от ранее осуществленных заключается в определении подхода к анализу предмета исследования через взаимоувязывание проводимых одновременно двух масштабных реформ: административной и местного самоуправления.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования – выявить нерешенные социально-экономические проблемы местного самоуправления и разработать рекомендации по минимизации их влияния на эффективность местного самоуправления в контексте реализации административной реформы.

Достижение поставленной цели предполагает решение ряда конкретных исследовательских задач:

1. уточнить понятие «местное самоуправление», изучив его сущность на основе анализа теоретических концепций исследователей данного феномена и обширного эмпирического материала;

2. исследовать динамику взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления в России;

3. проанализировать результаты осуществления административной реформы как способа выстраивания вертикали власти, призванной

---

<sup>2</sup> См.: Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на западе Европы и в России [Текст] // Сб. государственных знаний. Т. 5,6. - СПб., 1878; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву [Текст] / Н. И. Лазаревский. - СПб., 1910.

способствовать эффективному функционированию местного самоуправления в Российской Федерации;

4. выявить социально-экономические проблемы муниципальных образований;

5. определить перспективы социально-экономического развития муниципальных образований.

**Область исследования.** Диссертационное исследование проведено в рамках разделов «Социальные закономерности экономического развития» и «Социальная эффективность экономических решений» специальности 22.00.03 «Экономическая социология и демография».

**Объект исследования** – система местного самоуправления в условиях муниципальной реформы.

**Предметом** изучения являются социально-экономические проблемы осуществления реформы местного самоуправления в контексте административной реформы.

**Методологическая и теоретическая база исследования** основана на следующих общенаучных методологических принципах: системный, комплексный подход, компаративный анализ, междисциплинарный синтез.

В связи с необходимостью четкого структурирования и определения функций муниципальных образований как новых социальных форм организации жизни территориальных сообществ был использован метод структурно-функционального анализа (Т. Парсонс, Р. Мертон).

Совмещение качественных и количественных методов социологических исследований: анкетный опрос, глубинное интервью, метод экспертных оценок, анализ документации о деятельности муниципальных образований позволили автору посредством неоднократно апробированного исследовательского инструментария получить данные, сопоставимые с результатами ранее проведенных исследований.

В процессе исследования использованы:

- деятельностный подход (П. Штомпка<sup>3</sup>, М. Вебер) в изучении становления, взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти и населением территориальных коллективов, ресурсов местного самоуправления;

- системный, комплексный подход как традиционное направление методологии научного познания (Ж.Т. Тощенко, В.А. Ядов). Смысл предлагаемой В.А. Ядовым стратегии анализа состоит в том, что в каждой исследовательской ситуации необходимо выбирать концептуальные основания, обладающие наибольшим объяснительным потенциалом, наиболее «связанные» с другими переменными, фиксирующими аспекты социальной жизни.

---

<sup>3</sup> См.: Штомпка П. Социология социальных изменений [Текст] / Пер. с англ. под ред. В.А. Ядова. - М.: Аспект – Пресс, 1996. – 416 с.

- концепция модернизации М. Вебера, Э. Дюркгейма, Т.И. Заславской<sup>4</sup>, Т. Парсонса, В.А. Ядова<sup>5</sup>, которая позволила рассмотреть сущность модернизационных процессов с точки зрения возрастания способностей обществ к социальным преобразованиям;

- теория институализации местного самоуправления, которая наиболее ярко проявилась в работах Ж.Т. Тощенко и Г.А. Цветковой.

**Эмпирическую базу исследования составили:**

1. Материалы вторичного анализа социологических исследований, проведенных по проблемам реализации административной и муниципальной реформ, а также по проблемам развития современного института местного самоуправления:

- опрос ВЦИОМ, проведенный в середине декабря 2005 г. в 46 регионах России. В опросе приняли участие 1600 человек. Статистическая погрешность не превышает 3,4%;

- общероссийские социологические исследования "Граждане России: кем они себя ощущают и в каком обществе хотели бы жить?", осуществленные в сотрудничестве с Фондом им. Ф. Эберта и немецкой социологической службой "Синус" (Мюнхен) в 1998, 2004 и 2007 гг.;

- всероссийский опрос ВЦИОМ, проведенного 29–30 января 2005 г. Опрошено 1600 человек в 100 населенных пунктах в 40 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%;

- опрос муниципальных служащих четырех районов Псковской области, осуществленный Селивёрстовым А. в апреле 2006 года проведен. Опрошено 166 человек, или 9% от списочного состава на время проведения опроса;

- всероссийское исследование «Демократия и местное самоуправление»: Было проведено 4 замера в 1992 г. в 36-и городах и районах; в 1995 – в 76-и; в 1999 – в 67-и; в 2005 – в 49 городах и районах. В каждой точке опроса опрашивалось 15 экспертов: в равных долях представители исполнительной власти, представительной власти; общественных движений и местных отделений политических партий. Как результат объем выборки в разные периоды составлял соответственно 480, 1069, 998, и 719 экспертов;

- опрос ФОМ, проведенный в июле – августе 2003 г. в рамках нового мегапроекта «ГеоРейтинг». Опрошено 65065 человек в 65 субъектах

---

<sup>4</sup> См.: Заславская Т.И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации [Текст] / Т.И. Заславская. - М., 2004. – 339 с.

<sup>5</sup> См.: Ядов В.А. Современная теоретическая социология как концептуальная база исследования российских трансформаций [Текст] / В.А. Ядов. - Изд. второе, исправл. и дополн. - СПб.: Интерсоцис, 2009. - 138 с.

Российской Федерации (Данные 65 регионов репрезентируют 91% населения страны, репрезентативная выборка в каждом регионе - 1000 человек.);

- опрос населения ФОМ в 100 населенных пунктах 46 областей, краев и республик России. Интервью по месту жительства было осуществлено 19-20 июля 2008 г.. 1500 респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,6%;

- данные мониторинговых исследований, проводившихся при участии Комаровского В.С. в 1997 и 2003 – 2004 гг. Исследование включало в себя экспертный опрос госслужащих среднего звена (на уровне начальника управления) в 15 субъектах РФ, массовый опрос населения (выборка — 1500 чел.; в 2004 — контрольный опрос 200 чел.) и проведение фокус-групп.

2. Материалы общероссийской и региональной социально-экономической и демографической статистики.

3. Данные авторского социологического исследования, проведенного в октябре-декабре 2008 года в 44 муниципальных образованиях Оренбургской области. Выборочная совокупность составила 559 человек. Кроме этого были опрошены 56 экспертов в муниципальных образованиях Оренбургской области.

Методы случайного и случайного районированного отборов обеспечили охват всех муниципальных образований Оренбургской области. В качестве фокус-групп были выбраны жители двух муниципальных образований, наиболее типичных по социально-экономическим и демографическим характеристикам. Исходя из численности жителей Оренбургской области 2111,5 тыс. чел. (на 1 января 2009 г.), выборочная совокупность ( $n$ ) была определена по формуле

$$n = \frac{1}{\left(\sigma^2 + \frac{1}{N}\right)},$$

где  $\sigma$  – доверительный интервал допустимой ошибки – 5%.

**Научная новизна** диссертационной работы заключается в развитии теоретических и методологических подходов к анализу системы реформирования местного самоуправления в контексте административных преобразований в современной России, позволивших получить следующие результаты:

1. Уточнено понятие «местное самоуправление» с позиций структурно-функционального подхода как социально-экономического института, основной функцией которого является жизнеобеспечение территориального коллектива.

2. Выявлено противоречие между целями реформы местного самоуправления, направленной на развитие демократических форм организации жизнедеятельности, активного экономического поведения всех хозяйствующих субъектов и административной реформы, предусматривающей жесткое иерархическое подчинение вертикали центр -

регионы - муниципалитеты, что не способствует получению ожидаемых социально-экономических результатов осуществляемых реформ.

3. Установлено, что главный вектор направленности административной реформы на централизацию и усиление вертикали власти, проецируется на региональный и муниципальный уровни управления, нейтрализуя социально-экономический потенциал городских и особенно сельских муниципальных образований.

4. Выявлены тенденции свертывания местного самоуправления как наиболее приближенного к каждому члену общества социально-экономического и организационно-управленческого института, проявляющихся в сокращении функций, осуществляемых непосредственно территориальными муниципальными образованиями, передаче многих из них в ведение муниципальных районов, сокращении числа личных подсобных и фермерских хозяйств на селе, подмены форм подлинного самоуправления на местах назначаемыми вышестоящими административными единицами квазиформированиями, имитирующими самоуправление в поселениях («товарищества собственников жилья» и т.д.)

5. Определены наиболее проблемные аспекты перспектив развития местного самоуправления, заключающиеся в необходимости расширения видов и номинального содержания налоговых отчислений, которые должны оставаться в муниципальных образованиях, в объемах, достаточных для финансирования исполнения широкого круга полномочий и функций, делегируемых государством.

6. Внесены предложения по изменению и дополнению законодательной базы осуществления реформы местного самоуправления, состоящие в предоставлении большей самостоятельности в распоряжении финансово-экономической базой, собственностью муниципальных образований в целях обеспечения материальных и социокультурных потребностей их жителей.

7. Предложена авторская трактовка модели местного самоуправления как первичной ячейки гражданского общества, самодостаточной в функциях социальной защиты граждан в новой системе экономических отношений, достигаемой повышением собственной доходной базы муниципальных образований за счет введения местного налога на недвижимость, ограничения количества передаваемых государственным полномочий без соответствующего финансового обеспечения и активного использования социального потенциала территориального общественного самоуправления.

#### **Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Базовой функцией местного самоуправления как социального института является реализация *местных* интересов, нужд, потребностей, обусловленная тем, что базовые и социокультурные потребности человека берут свое начало и координируются в пределах территориальных

общностей, по месту его проживания. Между тем, реформа местного самоуправления фактически направлена на ограничение реализации социально-экономических интересов местного территориального сообщества вследствие возложения на него невыполнимых, не обеспеченных финансовыми, кадровыми, материально-техническими ресурсами, функций по жизнеустройству людей.

2. Подход, примененный при определении границ муниципальных образований, обусловил отсутствие во многих муниципальных образованиях экономического и социального потенциала, необходимого для выполнения функций, законодательно переданных органам местного самоуправления.

Продекларированная необходимость снижения издержек на функционирование государственного и муниципального управления фактически привела к увеличению численности аппарата государственной и муниципальной службы. Такая цель, как исключение дублирования полномочий органов государственной и муниципальной власти, оказалась не реализованной. Становление новой двухуровневой модели местного самоуправления сопровождается параллелизмом полномочий сельских и городских поселений, муниципальных районов.

3. Поставленная перед административной реформой цель повышения на местах доверия к государству и органам управления на местах не достигнута. Реализация принципа subsidiarности, и следовательно, справедливого распределения полномочий между уровнями власти с целью удешевления расходов на содержание государственного и муниципального аппарата в конечном итоге вылилась в модель, продолжающую выстраивание вертикали власти и на уровне управления в регионах, и далее в муниципалитетах на уровне внутри регионов. При этом появились новые административные органы федерального значения, чьи функции дублируют работу региональных органов управления.

4. Основные задачи муниципальной реформы – децентрализация управления и переход на самоуправление не выполнимы в условиях преобладающего векторного направления развития административной реформы - централизации всех направлений жизнедеятельности российского общества. Указанное противоречие на практике приводит к свертыванию местного самоуправления как формы самостоятельной организации жизнедеятельности населения территориальных образований.

5. Полагаем, что оптимизации условий для сохранения и развития местного самоуправления будут способствовать:

- зачисление в бюджеты муниципальных образований местного налога на недвижимость, который объединит имеющиеся местные налоги (земельный и налог на имущество физических лиц) и налог на имущество организаций, функционирующих в границах муниципальных образований;

- зачисление доходов от аренды и продажи земельных участков, расположенных в границах поселений, в бюджеты соответствующих поселений по нормативу 100%;

- установление налоговых вычетов для малообеспеченных граждан;

- введение норматива отчислений в местные бюджеты налога, в размере не менее 10%, взимаемого по упрощенной системе налогообложения;

- предоставление муниципальным образованиям возможности эффективного использования всех форм собственности, расположенной в границах муниципальных образований, для наполнения налогооблагаемой базы территории поселения, исполнения его бюджета;

- признание за муниципальными образованиями районного и городского уровня статуса территориальных представительств государственных органов власти, что позволит не сосредотачивать в них большую часть средств, выделяемых на функции местного самоуправления;

- установление предела для делегируемых на местный уровень государственных полномочий, фактически не обеспеченных финансовыми отчислениями;

- отмена практики передачи делегируемых полномочий без согласования и оценки социально-экономического потенциала конкретного муниципального образования;

6. Жизнеспособность муниципального образования в настоящих рыночных реалиях зависит от того, сможет ли оно соответствовать рыночным условиям хозяйствования в ситуации жесткого административного регламентирования типов муниципальных образований, границ социальных и экономических нормативов по объему услуг, предусматриваемых на каждого жителя муниципального образования. Применение гибкого, ситуационного подхода в управлении местными делами может стать результирующей составляющей эффективного управления в каждом конкретном случае, сделать муниципальное образование конкурентоспособным субъектом формирующейся в России рыночной экономики и полноправным участником единого экономического пространства.

### **Теоретическая и научно-практическая значимость работы.**

Основные положения и выводы являются результатом социологического и экономического анализов первых лет реформирования местного самоуправления административной реформы, что позволяет дополнить теоретические представления о результативности проводимых реформ, а так же механизмах функционирования и правового регулирования вопросов формирования социально-экономической базы муниципальных образований.

Научно-практическая значимость работы определяется приращением социологического знания в области исследований современных проблем

местного самоуправления как социально-экономической системы и возможностью использования ее результатов в процессе повышения качества профессиональной подготовки социологов, менеджеров, экономистов в сфере государственного и муниципального управления.

Материалы диссертации могут быть использованы при разработке и чтении учебных курсов по таким дисциплинам, как «Муниципальный менеджмент», «Система государственного и муниципального управления», «Социально-экономическая политика муниципалитета» и др.

**Апробация исследования** осуществлена в форме участия и выступлений автора на научно-практических конференциях международного, общероссийского и регионального масштабов, в том числе на VI международной конференции “Россия как трансформирующееся общество: экономика, культура, управление”. (Оренбург, 2007), международном форуме «Россия как трансформирующееся общество: экономика, культура управления» (Оренбург, 2008 г.), VI международной научно-практической конференции «Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятие» (Пенза, 2008), международной научно-практической конференции «Институциональные проблемы государственно-частного партнерства на региональном уровне» (Абакан, 2008), 2-ой международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы экономики и совершенствования правового регулирования в экономике» (Пятигорск, 2009); Всероссийской научно-практической конференции «Социальные коммуникации и социальные науки в демократической России» (Омск, 2009).

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

#### **Основное содержание работы**

**Во введении** обоснована актуальность темы; проанализирована степень ее разработанности; изложены цель и задачи исследования; определены объект, предмет, теоретико-методологические основы работы и основная рабочая гипотеза; охарактеризованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; сформулированы положения, выносимые на защиту.

**В первой главе – «Теоретические и методологические проблемы анализа влияния административной реформы на институт местного самоуправления»** – анализируются исходные понятия, исследуются основные подходы, определяется методологическая база для изучения проблем местного самоуправления в контексте административной реформы.

Дано авторское понимание термина «местное самоуправление» как *формы организации местным территориальным сообществом реальных способов обустройства жизнедеятельности людей, опираясь на федеральные, региональные и местные законы.*

Местное самоуправление рассмотрено как социально-экономический институт, наиболее приближенный к каждому члену территориального сообщества и призванный решать жизненно важные проблемы проживающих в нем людей. Социальный институт местного самоуправления выступает адаптационным устройством общества регулируемым сводом социальных норм и законов. В главе проанализированы функции адаптации местного самоуправления к существующей на местах экономической подсистеме, экономическим условиям.

Местные интересы, несмотря на их разнообразие, обусловлены в первую очередь первичными потребностями в жизнеобустройстве.

Одним из существенных признаков местного самоуправления является то, что оно организуется и функционирует как адаптивная структура, то есть учитывает экономические, географические, демографические, территориальные особенности населения и соответствующей территории его проживания. На наш взгляд, данный признак не учтен в Федеральном Законе №131 от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем, только применение ситуационного подхода в управлении местными делами может стать результирующей составляющей эффективного управления в каждом конкретном случае, сделать муниципальное образование конкурентоспособным субъектом формирующейся в России рыночной экономики.

Важным условием эффективности местного самоуправления является принцип единства самостоятельности и ответственности при решении всех вопросов местного значения. Решение вопросов местного характера на основе самоорганизации предусматривает использование преимущественно собственных ресурсов, а значит собственных доходов. Однако в подавляющем большинстве сельских муниципальных образований их доля колеблется в пределах 5–7%, то есть ничтожна. Опыт же показывает, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти (которая закреплена в Конституции РФ и в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Россией) доля этих доходов должна составлять порядка 75%. В сельских поселениях России этот показатель в 12–15 раз ниже данного общепризнанного норматива, причем, 83% всех муниципальных образований составляют сельские поселения. Следовательно, в сложившихся условиях невозможно решение местных вопросов преимущественно, собственными ресурсами.

Между тем, именно решение проблем выживания населения, особенно в сельской местности, является сегодня наиболее важной функцией органов местного самоуправления.

Среднедушевой денежный доход первой квентильной (20%) группы населения с наименьшими доходами остается на уровне половины величины прожиточного минимума на душу населения.

Динамика денежных доходов населения Оренбургской области (таблица 1), свидетельствует о том, что у абсолютного большинства населения (80%) за период 2004 – 2008 гг. практически наблюдается не рост доходов, а происходит лишь их снижение. Растут доходы у самой богатой пятой квентильной группы населения (20%).

Таблица 1

Распределение объема денежных доходов населения Оренбургской области

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Денежные доходы – всего, %	100	100	100	100	100
в т.ч. по 20-процентным группам населения					
первая (с наименьшими доходами)	6,8	6,5	6,3	6,2	6,0
вторая	11,7	11,4	11,1	11,0	10,8
третья	16,4	16,2	16,0	15,9	15,7
четвертая	23,1	23,0	22,9	22,9	22,9
пятая (с наибольшими доходами)	42,0	42,9	43,7	44,0	44,6

Рассматривая проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти, отметим, что эффективность деятельности местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В последние годы государство старается снять с себя многие функции, связанные с социально-экономическим обеспечением жизненных потребностей населения. Не случайно население воспринимает органы местного самоуправления как инструмент проявления государственной воли. Попытки изменить положение дел не дают видимого эффекта, так как тренд оценки населением данного института, в течение 2005 - 2008 годов воспринимается как достаточно устойчивый.

Особенности выстраивания взаимоотношений органов государственной власти с муниципалитетами свидетельствуют о рассогласованности в их действиях. Исторические параллели из опыта длительного сосуществования институтов российского государства и общины накладывают отпечаток непостоянства на отношения власти и местного самоуправления. Они меняются в зависимости от различных факторов политического, экономического и социального свойства.

Россия имеет уникальный, в своем роде, опыт развития местного самоуправления, представленный деятельностью *земств*. До 1917 года, а потом по инерции еще несколько лет, коренным, низовым обустройством российской жизни занималось именно земство. При этом важно, что земские учреждения создавались государством в первую очередь как социальные.

Стремительно росло число школ, создавались уездные библиотеки, учительские семинарии для подготовки учителей. Доля ассигнований на школьное дело в земском бюджете выросла с 14,5% до 30%. По технике и полноте сведений российская земская статистика во многих отношениях стояла выше европейской. Во многом благодаря земской медицине смертность в России неуклонно снижалась: в 1867 году умирало 37 человек из тысячи, в 1917 году – 27. В середине XIX века врачебной помощи для народа не было вовсе, а к концу века ею было охвачено все население, побеждены эпидемии, внедрялись профилактика, прививки и лабораторные исследования<sup>6</sup>. В общей сложности за время своего существования земства подготовили 45 тыс. учителей, построили, снабдили всем необходимым и регулярно финансировали 28 тыс. школ, в которых обучались около 2 млн. детей. Отметим, что урожай зерновых на показательных участках превышал на 15 – 20% урожай на соседних крестьянских землях. Таким образом, земства оказывали экономическое содействие сельскому хозяйству, способствуя улучшению культуры земледелия и развитию агрономической службы; устраиваемые земством показательные посевы, проведенные на крестьянских землях силами самих крестьян, достигали важнейшей цели – обучение населения технически рациональным приемам при возделывании сельскохозяйственных культур.

Опыт мирового сообщества показывает: процветающее государство передает местным властям под их ответственность ресурсы и полномочия, чтобы люди сами могли эффективно обустроить свою жизнь. В России ситуация иная. Наиболее неразвитыми и невостребованными оказались ресурсы сельских муниципальных образований. Слабо развивается экономическая жизнь муниципалитетов, местная промышленность - хлебопекарни, подсобные хозяйства, молокозаводы, предприятия бытового обслуживания и т. п. Хозяйственные и социальные связи затруднены, внутренние рынки находятся на грани исчезновения. Количество предприятий розничной торговли на селе с 1991 года сократилось на 42%, а предприятий общественного питания на 75%. Так, в Оренбургской области с 2003 по 2008 гг. были закрыты 63 дошкольных образовательных учреждения в сельской местности, 56 домов культуры, 163 общеобразовательных учреждения, из них 158 – в сельской местности; число

---

<sup>6</sup> См.: Земство в России в середине XIX - начале XX века [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.libonline.ru/?id=11088>, свободный; Аксенов Г. Дважды забытое земство [Электронный ресурс] / Г. Аксенов. - Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?numid=40&article=1584>, свободный; См.: Галлиев Э.Б. Местное самоуправление в дореволюционной России [Текст] / Э. Б. Галлиев // Научный вестник Оренбургского государственного института менеджмента : Сборник материалов конференции «Местное самоуправление в условиях современного мира». - Оренбург : Орен. гос. ин-т менеджмента, 2008. - С. 20-21..

фельдшерско-акушерских пунктов с 2004 по 2008 гг. сократилось на 24 единицы<sup>7</sup>.

Генеральные тенденции и изменения социально-демографической и социально-профессиональной структуры села, реальные угрозы, с которыми столкнулось село на современном этапе – сокращение качества и количества трудовых ресурсов, бедность, нищета, расслоение, деградация со всей остротой ставят проблему способности местного самоуправления решать эти задачи.

Если исходить из того, что даже в развитых рыночных экономиках Канады, США, Японии муниципалитеты обеспечивают через налоговые сборы, полностью остающиеся в их распоряжении, лишь 50-60% потребности местных бюджетов<sup>8</sup>, становятся более предметными негативные последствия жесткой централизации власти через административную реформу, лишаящую регионы и муниципалитеты возможностей рационально и эффективно осуществлять экономическое развитие территорий поселений.

Так, в результате реализации муниципальной реформы финансовое положение муниципального образования г. Суздаль Владимирской области резко ухудшилось: всего 7% бюджетных средств собирается на территории города; из 14 видов налогов, в той или иной мере поступающих ранее в местный бюджет, сохранилось лишь 4, причем самые неэффективные<sup>9</sup>.

Сложившаяся практика распределения финансовых средств регионам из центра в пропорции 30:70<sup>10</sup>, характеризует результаты социально-экономической политики и административной реформы, выстроенных и осуществленных с позиции «централизации и укрепления» государства.

Исследования последних лет, в том числе и авторское, свидетельствуют об отношении государства, должностных лиц государственной власти к местному самоуправлению как к запасному «винтику» машины, который можно использовать для выпуска

---

<sup>7</sup> См.: Строев Е.С. Социальному развитию села - первостепенное внимание [Электронный ресурс] / Е.С. Строев // Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ. - Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/1999/vestniksf109-21/vestniksf109-21010.htm>, свободный; См.: Областной статистический ежегодник. 2009: Стат.сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области. - Оренбург. 2009. - С. 31, 186, 218.

<sup>8</sup> См.: Российское село в рыночных условиях: монография [Текст] / Ф.Г. Зиятдинова, Е.И.Кучаева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 83.

<sup>9</sup> См.: Швецов А. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации [Текст] / А. Швецов // Российский экономический журнал. - №3. - 2007. - С. 46..

<sup>10</sup> См.: Адуков Р.Х. Обеспечит ли новый закон об МСУ развитие территорий [Текст] / Р. Х. Адуков, А. Н. Адукова // Вопросы местного самоуправления. - № 1. - 2006. С. 17.

накопившегося пара недовольства населения. Государство в лице правительства не обеспечивает финансово-экономическую дееспособность местного самоуправления.

Несогласованность российского законодательства в целом и российский «опыт взаимодействия» государства и местного самоуправления несет риск для самостоятельности института современного местного самоуправления. Яркий пример противоречия законодательных актов наблюдается в отношении норм ФЗ № 131, Бюджетного, Налогового и Гражданского кодексов<sup>11</sup>. Следствием их «нестыковки» является финансовая несостоятельность местного самоуправления. Следует отметить, что нечеткость формулировок законодательных норм, регулирующих состав территории городского округа, породила такое явление, как создание городских округов на базе сельских районов. Так, в соответствии с первоначальной редакцией ФЗ № 131 (п. 5 ч. 1 ст. 11) в границах городского округа могли находиться «один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями». Формально под это требование Закона подходили как города областного значения, имевшие в большинстве своем подведомственную территорию, с расположенными на ней поселками и сельскими населенными пунктами, так и административные районы. Как следствие в отдельных регионах была сделана попытка сохранения одноуровневой модели местного самоуправления путем создания городских округов в границах административных районов. Данная политика региональных властей соответствовала букве Закона, но противоречила его главной цели.

Рыночная экономика предполагает наличие экономического человека, который знает, что он хочет получить и как заработать. В условиях отсутствия инфраструктуры, рабочих мест, экономической поддержки личных подсобных хозяйств, предпринимательства, местное самоуправление не сможет выполнить все делегированные государством полномочия по жизнеустройству в муниципальных образованиях.

Эмпирические данные, полученные в ходе авторского исследования, говорят о том, что просматривается тренд недоверия со стороны населения к административной реформе и реформе местного самоуправления. Лишь 40% опрошенных верят в то, что они изменят жизнь к лучшему; 28% респондентов уверены, что они ничего не изменят; 16% убеждены в том, что реформы отвлекают население от насущных проблем.

Треть респондентов считает, что реформируя устройство государства и местного самоуправления, государство действует в интересах населения, а

---

<sup>11</sup> См.: См.: Лескин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни [Текст] / В. Лескин // Российский экономический журнал. - 2006. - №4. - С. 25..

43% – склоняются к тому, что государство преследует собственные цели – освободиться от экономических обязательств.

Оптимизация деятельности органов государственной власти предполагала снижение затрат на содержание госаппарата. Однако на практике наблюдается обратный процесс – увеличение количества федеральных органов исполнительной власти и численности работников этих органов, а следовательно, удорожание аппарата. Так, в Оренбургской области с 2004 по 2008 гг. численность работников исполнительной власти и местного самоуправления с исполнительными функциями выросла на 3,6% или на 4874 человек<sup>12</sup>.

Административная вертикаль затронула и налоговую систему, что привело к концентрации основных средств в федеральном и меньше в региональных бюджетах и усилило зависимость местных бюджетов от вышестоящих уровней бюджетной системы. Следствием данных экономических решений стало увеличение давления на принятие решений органами местного самоуправления и их зависимость от финансовой помощи со стороны органов государственной власти.

**Во второй главе - «Социально-экономические проблемы функционирования органов местного самоуправления» - представлен анализ проблем института местного самоуправления, связанных с одновременной реализацией реформы местного самоуправления и административной реформы.**

Анализ социально-экономических последствий реализации муниципальной и административной реформ выявил явные тенденции углубления социальной дифференциации (по данным Госкомстата в 2002 коэффициент дифференциации доходов составлял 14,0, а в 2008 уже 16,9. В Оренбургской области в 2004 году данный показатель составлял 10,0, а в 2008 – 12,6<sup>13</sup>). Проблема бедности, характерная для нашей страны в последние годы не решена, что связано, на наш взгляд, с проблемой формирования социально-экономической базы муниципальных образований.

Последняя представляет собой совокупность имущества и финансовых ресурсов муниципального образования с одной стороны, и членов местного сообщества, с другой. В качестве экономической основы деятельности местного самоуправления законодателем определены потенциальные объекты муниципальной собственности: средства местного бюджета,

---

<sup>12</sup> См.: Областной статистический ежегодник. 2009: Стат.сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области. - Оренбург. 2009. - С. 41.

<sup>13</sup> См.: Областной статистический ежегодник. 2009: Стат.сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области. - Оренбург. 2009. - С. 135.

муниципальные внебюджетные фонды, муниципальные земли и другие природные ресурсы, предприятия, организации, банки, учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, движимое и недвижимое имущество, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения. Между тем, на практике наиболее прибыльные предприятия, расположенные на территории муниципального образования, продолжают оставаться в собственности государства или приватизируются без участия муниципалитетов<sup>14</sup>.

Более чем двукратное увеличение числа муниципальных образований преследовало цель приближения местных органов власти к населению, однако при этом не были учтены сложности формирования бюджетов поселений, в которых нет производственной инфраструктуры, предприятий, уплачивающих налоги в местный бюджет.

Наши исследования подтвердили высказываемое многими экспертами мнение, что поселения, численностью менее тысячи жителей, не способны сформировать качественный аппарат управления и бюджет развития.

Разработчиками реформы местного самоуправления в качестве основного налога, формирующего бюджет населения, определен земельный, что вызывает на практике ряд проблем. Этот налог плохо собирается из-за проблем с регистрацией налогоплательщиков, также требующей денежных затрат, на что сельское население не идет. Важно учитывать, что земельный налог не везде может быть эффективен: он продуктивен в муниципальных образованиях с высокой плотностью заселения; в северных же регионах с огромными полупустынными территориями, где земля наиболее дешева, этот налог почти не работает. Более половины земель освобождено от уплаты земельного налога – это относится к землям крупных федеральных ведомств: Минобороны, РЖД, объектов энергетики. «Земельные» проблемы остро стоят в Калининградской области: на ее территории большая часть земель и объектов находится на балансе силовых структур. Как следствие, земли простаивают, никак не используются, хотя являются потенциальным ресурсом развития городов и поселений. Полагаем необходимым отменить федеральные льготы по уплате земельного налога.

Несмотря на потенциальные возможности малого и среднего бизнеса в деле развития местного самоуправления, органы местного самоуправления поселенческого уровня не могут активно поддержать развитие данного института, ибо не имеют свободных средств. Закрепленные за муниципальными образованиями доходы мало связаны с производственной деятельностью предприятий и организаций, находящихся на их территории, а значит, у муниципалитетов отсутствует стимул к развитию местной экономики.

---

<sup>14</sup> См.: Система муниципального управления. - 4-е изд. [Текст] / Под ред. В.Б.Зотова. - СПб.: Питер, 2008. - С. 284.

Делегировав практически все полномочия муниципальным районам и оставив за собой только распоряжение деньгами на оплату труда муниципальных служащих, органы местного самоуправления содержатся за счет средств налогоплательщиков, не выполняя общественно-полезные функции. Как следствие, данный институт превращается в иждивенца, не исполняя основной роли - заботы о благополучии населения территориального коллектива. Причем между социально-экономическим развитием муниципальных образований и затратами на содержание их аппарата управления наблюдается обратная зависимость.

Проявлена динамика отношения населения к реформе местного самоуправления, характеризующаяся снижением положительных оценок эффективности ее реализации. Данные нашего опроса подтверждают, что к 2009 году уже не 40%, как это было до начала реализации реформы, а 23% опрошенных считают, что реформа будет способствовать возрождению местного самоуправления; 27,4% в качестве приоритета развития назвали необходимость формирования местных бюджетов поселений. Люди понимают, что жить так дальше нельзя и относят себя к числу сторонников реформы. Однако, в целом, население довольно пассивно относится к процессу реформирования системы местного самоуправления.

Выявлены тенденции свертывания местного самоуправления как института организации жизнедеятельности муниципальных образований. Это не случайно, так как анализ принимаемых нормативно-правовых актов показал, что вектор их направленности характеризует принцип огосударствления института местного самоуправления. Из доклада Хельсинской группы о соблюдении прав человека в РФ<sup>15</sup> следует, что в свертывании местного самоуправления в России повинна сама государственная власть и высшие должностные лица регионов.

Субъекты Российской Федерации в сложившейся ситуации объективно не заинтересованы в развитии системы местного самоуправления: их самих встраивают в вертикаль власти, по существу назначая глав их администраций, полностью подотчетных федеральной власти и таким же образом встраиваются в «вертикаль» и главы муниципальных образований. Население негативно относится к данному процессу. Так, только 18% принявших участие в опросе на сайте энциклопедии местного самоуправления считают, что местное самоуправление следует встроить в вертикаль власти<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> См.: Попов П. Местное самоуправление свертывается вопреки закону и здравому смыслу [Электронный ресурс] / П. Попов // Союз Правых Сил. - Режим доступа: <http://www.sps.ru/?id=203668>, свободный.

<sup>16</sup> См.: Опросы ЭМС [Электронный ресурс] // Архив. - Режим доступа: <http://emsu.ru/polls/pviewa.asp>, свободный.

Несмотря на распространившуюся практику перманентного пополнения числа делегированных государством полномочий на местный муниципальный уровень, анализ практической реализации этих полномочий выявляет менее чем 50%-ную их финансовую обеспеченность. Это перераспределение расходных полномочий (рост у регионов и у муниципальных образований) и налоговых поступлений (снижение у регионов и у муниципальных образований), идущее на протяжении ряда лет вниз по уровням системы бюджетного федерализма, отражает динамику сброса государством своей социальной ответственности за организацию жизнеобустройства людей. Принятие в 2005 – 2009 годах ряда дополнений и поправок в федеральные законы значительно расширило перечень полномочий, переданных в ведение муниципальных образований, что привело к увеличению объема их расходных обязательств, несмотря на неизменность доходной базы местных бюджетов, а в ряде случаев и сокращение этой базы.

Таблица 2

Соотношение собственных и делегированных полномочий в расходах муниципальных образований в 2003 - 2007 гг, в %<sup>17</sup>

Показатели	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
расходы на исполнение собственных полномочий	88,8	82,8	74	71,1	71
расходы на исполнение делегированных полномочий	11,2	17,2	26	28,9	29

Вследствие изменений в федеральном налоговом законодательстве, бюджет города Оренбурга в 2005 году уже не досчитался доходов по ряду источников:

- налог на игорный бизнес - 19 млн. рублей;
- налог на имущество предприятий - 164 млн. рублей;
- единый налог по упрощенной системе налогообложения - 28 млн. рублей;
- водный налог - 15 млн. рублей;
- налог на рекламу - 8 млн. рублей<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> См.: Григоров В.Э. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований РФ [Текст] / В. Э. Григоров, Д. В. Жигалов, Л. В. Перцов // Вопросы местного самоуправления. - 2009. - №1. - С. 150.

<sup>18</sup> См.: 234 миллиона рублей составили выпадающие доходы бюджета Оренбурга за 8 месяцев текущего года [Электронный ресурс] // Оренбургские новости. - Режим доступа: <http://www.orinfo.ru/face/news/date/news?id=10004440&date=1129744800&cm=5&page=3>, свободный

В структуре финансовой помощи местным бюджетам все большее значение приобретают не дотации, расходование которых определяется самими муниципалитетами, а субсидии, т.е. долевое участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми.

В связи с этим усиливаются тенденции восприятия населением местного самоуправления как части госаппарата. Так, согласно данным авторского исследования, 53% респондентов поддерживают эту точку зрения.

Органы местного самоуправления в обмен на получение финансовой помощи из государственных бюджетов вынуждены выстраивать свою политику по решению вопросов местного значения в соответствии с указаниями органов государственной власти даже в тех случаях, когда это противоречит интересам населения данного территориального сообщества. В этих условиях неизбежным является снижение авторитета муниципальной власти в глазах населения муниципального образования, утрата доверия к ней, разочарование в одном из фундаментальных институтов российской системы народовластия.

Полномочия по охране общественного порядка, обеспечению противопожарной безопасности, здравоохранению, образованию не выполняются вследствие отсутствия у муниципалитетов средств на поддержание материальной и кадровой базы их развития.

Становление новой двухуровневой модели местного самоуправления сопровождается параллелизмом полномочий сельских, городских поселений и муниципальных районов, органов субъектов и федерации, что также препятствует выполнению муниципальными образованиями своего функционала. Существенное значение для глав поселений приобретают взаимоотношения с руководителем района, которые не всегда складываются. Так, городскому поселению Краснокамск Пермского края, не были выделены средства по краевой программе на снос нескольких домов, по причине конфликта между руководителями муниципальных образований города и района<sup>19</sup>.

Изменение налогового законодательства, направленное на перераспределение налоговой базы с местного на региональный уровень, ставит муниципалитеты в абсолютную зависимость от финансовых решений региональных властей. Возрастает значение бюджетного регулирования в отношениях между Центром и субъектами Российской Федерации, а также муниципальными районами и муниципальными образованиями на уровне поселений.

---

<sup>19</sup> См.: Прикамские города устремились к самостоятельности [Электронный ресурс] // Пермская ГТРК. - Режим доступа: <http://perm.rfn.ru/news.html?id=32073>, свободный.

Самым важным условием превращения института местного самоуправления в реальный механизм организации экономически эффективного жизнеустройства поселений является изменение основ налогового законодательства, позволяющего муниципальным образованиям формировать бюджеты, достаточные для решения самых актуальных местных проблем. Для этого требуется оставлять на местах большую часть подоходного налога, легко собираемого и достаточно значимого для бюджетов муниципальных образований.

Более четкое законодательное оформление должна получить обязанность функционирующих на территории поселений хозяйствующих субъектов всех форм собственности отчислять полагающиеся налоги в бюджеты муниципальных образований.

При определении путей решения актуальных проблем местного самоуправления автор сосредотачивает внимание на малом и среднем бизнесе, который способен нарастить социально-экономический потенциал муниципального образования. Между тем, наблюдения и эмпирический материал, полученный в авторском исследовании, подтверждают отсутствие каких-либо реальных изменений в законодательной базе, и экономической практике на местах, позволяющих малому и среднему бизнесу стать полноправным участником новых экономических отношений.

Финансовая самостоятельность муниципалитетов позволит им разрабатывать и принимать планы социально-экономического развития, рассчитанные на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом всех стоящих поселениями проблем. Предлагается направлять в местные бюджеты не менее 25% налога на доходы физических лиц.

Противостоять смещению акцентов в пользу превращения местного самоуправления в «низовую ячейку» государства может освобождение органов местного самоуправления от несвойственных им и «неподъемных» полномочий, которые сейчас приводят к перегрузке их функционала, а следовательно к снижению эффективности удовлетворения жизненно важных потребностей жителей поселений.

Конкуренция между поселениями и районами за ресурсы, полномочия на практике приводит к тому, что в выигрышной позиции оказываются районные администрации.

Немаловажным условием становления подлинного местного самоуправления является восприимчивость населением целей, задач, способов его осуществления в конкретном селе, деревне, поселке, малом городе, микрорайонах больших городов. По нашему мнению, отвечают этим условиям такие модели местного самоуправления как Советы территориальных общественных самоуправлений (ТОС). Опыт их функционирования в Волгоградской, Краснодарской, Новосибирской, Рязанской, Томской, Тюменской областях РФ, в том числе в Оренбургской области, подтверждает их потенциал, формирующий основы гражданского

общества. Так, территориальные общественные советы эффективнее, чем другие институты по месту жительства осуществляют благоустройство и озеленение, уборку мусора, поддержание чистоты и порядка. Благодаря работе членов территориального общественного самоуправления в Очкуровском сельском поселении Волгоградской области, удалось предотвратить пожары на подворьях; решить проблему с технической водой, отремонтировать уличное освещение, к уборке улиц там теперь относятся, как к уборке собственного дома. ТОСы Степновского сельского поселения этой же области при поддержке администрации реконструировали газопровод в поселке. Хороший результат достигается ТОСами и в сельскохозяйственном производстве - в Ленинском поселении Николаевского района Волгоградской области организовано около пятисот личных подсобных хозяйств, жители которых успешно занимаются мясо-молочным производством. Сбытом их продукции занимаются 4 территориальных органа самоуправления, которые заключили договор с хозяйством на поставку зеленого корма и сена; молоко у них принимается по повышенной стоимости. Средства, полученные от сдачи молока, были направлены на благоустройство - асфальтирование дороги, ремонт спортзала. Такие формы кооперации существенно повышают качество и уровень жизни населения, его социально-экономический статус. Однако подобных примеров немного.

Таким образом, на сегодняшнем этапе реализации реформы местного самоуправления декларируемая политика государства в отношении становления института местного самоуправления и гражданской самостоятельности в России является внутренне противоречивой и дуалистичной: с одной стороны, органы государственной власти заинтересованы в развитии института местного самоуправления, на который можно «спустить» исполнение социально-экономических функций государства, а с другой, нормативно-правовые акты, прямо или косвенно регулирующие деятельность местного самоуправления, принимаются или корректируются (например, ФЗ №131 от 6.10.2003 г.) в направлении огосударствления данного института.

Практика делегирования все более широких полномочий муниципальным образованиям, приводит к тому, что органы местного самоуправления перестают исполнять возложенный на них функционал, не обеспечивая удовлетворение жизненно важных потребностей населения территориальных сообществ.

Между тем, подлинное местное самоуправление способно повысить организованность, активность и ответственность населения территориального сообщества до уровня цивилизованного гражданского общества. Это еще одна важная задача института местного самоуправления. Новые экономические условия детерминируют потребность в новых формах организации социального пространства.

**В заключении** подведены итоги исследования и сформулированы выводы и практические рекомендации.

**Основные положения диссертационного исследования** изложены в 9 публикациях диссертанта, среди которых:

*Статьи, опубликованные в журналах, включенных в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК Минобрнауки России:*

**1. Селиверстова Н.И. Трансформационные ожидания населения в контексте реформы местного самоуправления / Н.И. Селиверстова // Вестник МГУКИ. - 2009. - №5. С. 63–66.**

*Публикации в других научных изданиях:*

**2. Селиверстова Н.И. Административная реформа - реформа местного самоуправления? / Н.И. Селиверстова // Научный вестник Оренбургского государственного института менеджмента: Сборник материалов конференции «Местное самоуправление в условиях современного мира», состоявшейся в рамках международного форума «Россия как трансформирующееся общество : экономика, культура управления». – Оренбург: Оренб. гос. ин-т менеджмента, 2008. С. 85–88.**

**3. Селиверстова Н.И. Перспективы реформ государственного устройства в современной России / Н.И. Селиверстова // Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятия сборник статей VI международной научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2008. – С. 244-247.**

**4. Селиверстова Н.И. Тенденции свертывания местного самоуправления как института организации жизнедеятельности муниципальных образований / Н.И. Селиверстова // 2-ая международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы экономики и совершенствования правового регулирования экономики». - Пятигорск: Издательство МАФТ, 2009 г. - С. 439-445.**

**5. Селиверстова Н.И. Местное самоуправление сегодня / Н.И. Селиверстова // Социальные коммуникации и социальные науки в демократической России : материалы Всерос. науч. – практ. конф. / отв. ред. В.О. Бернацкий. – Омск : Изд-во ОмГТУ, 2009. – 218–352 с.**

**6. Селиверстова Н.И. Проблемы формирования экономической базы муниципальных образований / Н.И. Селиверстова // Академический журнал. Интеллект. Инновации. Инвестиции № 2, Оренбург: ОГИМ, 2008. – С. 99–102.**

**7. Селиверстова Н.И. Вертикаль власти и местное самоуправление / Н.И. Селиверстова // Академический журнал. Интеллект. Инновации. Инвестиции № 4, 2008. Оренбург: ОГИМ, 2008. – С. 64–69.**

4

*Отпечатано в ООО «Печатный двор».  
г. Казань, ул. Журналистов, 1/16, оф.207  
Тел: 272-74-59, 541-76-41, 541-76-51.  
Лицензия ПД №7-0215 от 01.11.2001 г.  
Выдана Поволжским межрегиональным  
территориальным управлением МПТР РФ.  
Подписано в печать 20.02.2010 г. Печ.л. 1,5  
Заказ № К-6848. Тираж 100 экз. Формат 60x84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать - ризография.*