

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Никитина Анна Алексеевна

**Становление и развитие системы местного самоуправления
в Ростовской области (1993-2006 гг.)**

Специальность 5.2.7. Государственное и муниципальное управление

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата исторических наук

Москва – 2024

Диссертация подготовлена на кафедре истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова

Научный руководитель – **Кошкидько Владимир Григорьевич**
доктор исторических наук, профессор

**Официальные
оппоненты** – **Хлевнюк Олег Витальевич**
доктор исторических наук,
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»,
факультет гуманитарных наук, Школа
исторических наук, профессор

Кузнецов Игорь Иванович
доктор политических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В.Ломоносова», факультет
политологии, кафедра истории и теории политики,
профессор

Чуев Сергей Владимирович
кандидат исторических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления», Институт государственного
управления и права, кафедра государственного и
муниципального управления, и.о. заведующего
кафедрой

Защита диссертации состоится «2» апреля 2024 г. в 19 часов 00 минут на заседании диссертационного совета МГУ.052.8 Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4, ауд. Е-834.

E-mail: msu.052.8@sra.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В.Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/2901>

Автореферат разослан «__» февраля 2024 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент

О.Н. Халуторных

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ¹

Актуальность темы исследования. Распад СССР в начале 1990-х гг. и становление новой российской государственности сопровождались интенсивным поиском концептуальной модели института местного самоуправления, как одной из основ развития демократии в России. Её поиск происходил в весьма сложных условиях социально-экономических и политических преобразований, глубоких кризисных явлений в экономике и во всех сферах социальной и духовной жизни. Процесс становления местного самоуправления имел значительные трудности объективного и субъективного характера, вызванные новизной происходивших в России преобразований. Особенностью становления местного самоуправления в начале 1990-х гг. явилось отсутствие серьезных научно-теоретических обоснований реформы. Представления о местном самоуправлении, цели, характер и методы реформы вырабатывались в процессе её реализации, получали свое воплощение в законодательстве и реализовывались на практике. В условиях преобразования местных органов государственной власти в органы местного самоуправления возникали проблемы, оказывающие значительное влияние на состояние и практику современного местного самоуправления.

В целях дальнейшего совершенствования данного института в России крайне важным и востребованным представляется изучение и обобщение накопленного исторического опыта реформ и преобразований. Такое обобщение возможно лишь на основе тщательного изучения регионального опыта, что делает тему исследования актуальной и значимой с точки зрения науки и практики.

Научная значимость исследования заключается в еще недостаточной изученности данной проблематики. В научном плане накопленные знания и опыт преобразований могут быть полезны для обоснования современных реформ в

¹ При подготовке данного раздела автореферата использованы следующие публикации, выполненные автором лично или в соавторстве, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Кошкидько В.Г., Никитина А.А.* Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 190–197 (объем авторского вклада 50% / 0,5 п.л.); *Никитина А.А.* Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2021. Т. 26, № 195. С. 316–328; *Никитина А.А.* Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2022. № 1. С. 137–156.

данной сфере, а определение результатов развития системы местного самоуправления в региональном аспекте имеет важное практическое значение для дальнейшего развития регионов России. В этой связи данное исследование представляет собой работу, в которой анализируются и обобщаются исторические, политические, социально-экономические условия реформирования местного самоуправления в отдельном субъекте Российской Федерации – Ростовской области. Изучение различных аспектов организации местного самоуправления и деятельности муниципальных органов власти отдельных регионов дает возможность посредством выявления их характерных особенностей расширить наши знания об истории становления публично-властных институтов в России, способствовать дальнейшему их совершенствованию.

Объектом исследования выступает местное самоуправление в Российской Федерации.

Предметом исследования стал процесс становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг.

Хронологическими рамками исследования является период с 1993 по 2006 гг. Нижняя хронологическая граница определена началом поэтапного проведения конституционной реформы. Осенью 1993 г. Президентом Российской Федерации был издан ряд указов, направленных на ликвидацию системы Советов народных депутатов и ускоренное формирование местного самоуправления. Принятая в декабре 1993 г. Конституция Российской Федерации¹ устанавливала совершенно новые базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельного института в системе публичной власти. Верхняя хронологическая граница определена вступлением в силу Закона Ростовской области «О местном самоуправлении в Ростовской области»², принятым в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием, 12 декабря 1993 г. – М., 1993.

² Закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9915719/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/> (дата обращения: 17.12.2023).

местного самоуправления в Российской Федерации»¹, положившим начало реформированию местного самоуправления.

Однако модернизация советской системы государственного управления началась задолго до исследуемого в данной работе периода. В этой связи процесс постепенного преобразования существующей советской системы местного управления в органы местного самоуправления, предшествующий рассматриваемому периоду, важен для исследования, так как позволяет проследить эволюцию и динамику развития местного уровня власти через слом советской системы управления к формированию новых органов местного самоуправления.

Территориальные границы исследования обусловлены его предметом и охватывают территорию Ростовской области. Выбор данного региона определен тем, что это один из крупнейших субъектов Российской Федерации, имеющий глубокие демократические традиции казачьего самоуправления, исторически востребованные и оказывающие влияние на становление современной региональной системы местного самоуправления.

Степень разработанности темы. Историография проблем местного самоуправления начиная с 1993 года обширна и разнообразна, многие работы и публикации по данной тематике носили междисциплинарный характер и представляли собой лишь первые попытки отечественных исследователей взглянуть на проблемы организации местного уровня власти в России. Существенный вклад в разработку ключевых вопросов местного самоуправления внесли С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, В.И. Васильев и другие исследователи². Авторы интересовали общетеоретические, методологические и конституционные аспекты становления местного самоуправления, что было обусловлено необходимостью формирования правоприменительной практики в данной сфере.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. - М.: Изд-во МГУ, 1994; Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 6. С. 139-142; Васильев В.И. Местное самоуправление. - М., 1999; Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 1996; Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / под общ. ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. - М.: 1998; Тоболин В.В. Право муниципального управления. - М.: ИЧП "ЭЛИГ", 1997; Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. - СПб., 1995.

Во второй половине 1990-х гг. в отечественной науке складывается обширный диапазон направлений исследования местного самоуправления, которые охватывают широкий пласт проблем. Появился научный интерес к изучению истории местного управления и самоуправления. В исследованиях Л.В. Гильченко, В.В. Еремяна, В.Г. Игнатова, Н.В. Постового и других авторов¹ предпринимались первые попытки осмысления исторического опыта становления местного самоуправления в России.

В работах политико-правового характера рассматривались конституционно-правовые аспекты организации местного самоуправления². Создавалась научная и учебная литература по новой отрасли научного знания – муниципальному праву³. Разрабатывалось большое количество научной и учебной литературы по муниципальному управлению, муниципальному менеджменту⁴. В исследованиях представителей экономической науки изучались проблемы местных финансов, муниципальной собственности⁵. В практических исследованиях экономического толка проводился сравнительный статистический анализ показателей социально-экономического развития городов России⁶. В социологических исследованиях рассматривались вопросы, связанные с анализом состояния местного самоуправления, выявлением социальных проблем и ценностно-нормативных предпосылок его развития⁷.

¹ Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII-XX вв.). - М., 1999; Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в современной России (1990-е гг.). - Ростов н/Д., 1998; Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление мест. самоуправления в России / Л.В. Гильченко. - М.: Первый печ. двор, 1998; Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 1. - СПб., 1999; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. - М.: Реклам.-изд. центр «Федоров», 1995.

² Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. - Екатеринбург, 1998; Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. - М., 1999.

³ Барабашев Г.В. Местное самоуправление: учеб. пособие по муницип. праву, истории и теории гос. упр. / Г.В. Барабашев - М.: Изд-во МГУ, 1996. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 1997; Чиркин В.Е. Государствоведение. - М., 2000.

⁴ Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация. - М., 1998; Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта / Бакушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. - М., 1998; Попов А.И. Мегалополис как объект управления: Анализ московского законодательства. - М., 1998.

⁵ Барский А.А., Данков А.В., Микулин М.И. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 33-41; Пансков В.Г. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // Российский экономический журнал. 1998. № 11-12. С. 64-77.

⁶ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т., 12 кн. Т. 1. - М.: УРСС, 2000.

⁷ Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социс. 1997. № 6; Чебанова А.В. Местное самоуправление как объект социологического изучения: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08 / Анна Викторовна Чебанова. - М., 1999.

Научный интерес к изучению различных аспектов местного самоуправления в Ростовской области наметился в конце 1990-х - начале 2000-х гг. В работах В.И. Бутова, В.Г. Игнатова, В.А. Сологуба и других исследователей¹ предпринимались попытки проанализировать реализацию реформы местного самоуправления в Ростовской области, оценить перспективы развития данного института, выявить существующие проблемы и наметить пути их решения. В коллективной монографии «Региональные особенности местного управления и самоуправления» на материалах Ростовской области рассматривался процесс принятия и реализации законов, регулирующих местное самоуправление².

В этот период предпринимались первые попытки осмысления исторического опыта становления местного самоуправления в Ростовской области. Для региона характерна глубина исторических традиций местного самоуправления, воплотившаяся в уникальных формах казачьего самоуправления. В монографии «Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора» предпринята попытка восстановления истории властных структур, определения методов и форм их организации. История донского казачества, рассмотренная через призму публично-властных отношений, позволила авторам выдвинуть тезис о наличии на Дону прямой демократии еще в период раннего средневековья, но последующей утрате демократических традиций по причине встраивания казачества в административно-бюрократическую вертикаль Российской империи. Использование исторического опыта казачества, по мнению авторов, могло бы служить отправной точкой для дальнейших демократических преобразований в области формирования правового и гражданского общества³. Схожая позиция высказывалась в научных публикациях многих авторов⁴. В конце 1990-х - начале

¹ *Игнатов В.Г., Бутов В.И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. - Ростов н/Д.: Изд-во МарТ, 2003; *Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: Проблемы, концепции, практика решения* / Игнатов В.Г., Бутов В.И., Понедельков А.В. - Ростов н/Д., 1999; *Сологуб В.А.* Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства. - Ростов н/Д., 2001.

² *Региональные особенности местного управления и самоуправления* / Игнатов В.Г., Хрипун В.И., Понедельков А.В., Старостин А.В. - Ростов н/Д.: Изд-во Сев.-Кавк. науч. центра высш. шк., 1996.

³ *Власть на Дону: От первого атамана до первого губернатора: Крат. истор. очерки* / Козлов А.И., Козлов А.А., Кислицын С.А., Попова Н.А. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 1999.

⁴ *Казачество Юга России в XXI веке: место и роль в обществе и государстве: докл. и сообщ. на науч.-практ. конф., апр. 2001* / под общ. ред. В.Г. Игнатова. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2001; *Масалов А.Г.* Государственно-правовые основы возрождения казачества. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003.

2000-х гг. появился целый пласт научной и публицистической литературы, посвященной истории казачества¹, в которой предприняты попытки возрождения традиций донского казачества в формах казачьего самоуправления².

Проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения развития местного самоуправления в Ростовской области рассмотрены в работах В.Г. Игнатова, В.В. Рудого³. Существенный вклад в исследование конституционно-правовых проблем местного самоуправления внес Н.С. Бондарь⁴. Правовой аспект финансово-экономической основы местного самоуправления освещен в диссертации А.В. Курочкина⁵. Теоретико-методологические вопросы территориальных и местных финансов изучены в монографиях О.Б. Ивановой и других исследователей⁶. Проблемы формирования органов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях Ростовской области рассмотрены в исследованиях А.В. Евсюкова, Д.О. Коржова, А.М. Стратович, С.П. Шаповаловой⁷. Социальные проблемы муниципальных образований Ростовской области со статусом сельских поселений исследованы Е.Н. Криулиной, Н.В. Тарасенко⁸.

Проблемы социального статуса муниципальных служащих в муниципальных образованиях Ростовской области представлены в работе

¹ Дулимов Е.И. Славяне средневекового Дона: (к вопросу о предпосылках формирования казачьей государственности): учеб. пособие. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 2001; Фетисов В.А. Донские славяне: Краткая история донских казаков. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 2004; Гордеев А.А. История казачества. - М.: Вече, 2006.

² Звездова Н.В. Всероссийский казачий съезд и начало возрождения самоуправления на Дону / Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность. - Ростов н/Д., 2000. С. 100-106.

³ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Современное состояние и проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения развития местного самоуправления в России // Северо-кавказский юридический вестник. - Ростов н/Д.; 2003. № 1.

⁴ Бондарь Н.С. Каким должен быть устав муниципального образования. Концепция Устава города Ростова-на-Дону. - Ростов н/Д., 1996; Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. - Ростов н/Д.: Изд-во РГУ, 1996.

⁵ Курочкин А.В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Курочкин. - Ростов н/Д., 2003.

⁶ Финансовая стабилизация муниципальных образований в условиях развития бюджетного федерализма / О.Б. Иванова Т.Ф. Романова С.Н. Рукина. - Ростов н/Д.: РИНХ, 2002; Иванова О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология. - Ростов н/Д.: РИНХ, 2004.

⁷ Евсюков А.В. Местное самоуправление г. Шахты // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы научно-теоретической конференции / под общ. ред. В.Н. Ткачева, Н.В. Федоренко. - Ростов н/Д.: ЗАО «Книга», 2002. С. 125–128; Коржов Д.О. Статус мэра г. Шахты. Там же. С. 128–130; Стратович А.М. Городская дума г. Ростова-на-Дону. Там же. С. 122–124. Шаповалова С.П. Местное самоуправление в г. Сальске и Сальском районе. Там же. С. 130–133.

⁸ Криулина Е.Н., Тарасенко Н.В. Местное самоуправление и занятость сельского населения: грани соприкосновения // Северо-кавказский юридический вестник. 1998. № 3. С. 99–108.

В.Д. Лысенко¹. В монографии И.Г. Игнатова, Е.П. Беклемищева «Социально-демографическая структура кадров органов власти»² приведены результаты анализа социально-демографической структуры кадров аппарата органов исполнительной власти и местного самоуправления Ростовской области. Анализ выполнен по авторской методике, содержит результаты сравнительного нормирования социально-демографических показателей, ряд выявленных закономерностей и специфических особенностей формирования кадров органов власти в Ростовской области.

Проблемы общественно-политической ситуации в Ростовской области рассмотрены в работах А.К. Мамитова³. Изучению политического процесса и многопартийности в Ростовской области, в том числе и на местном уровне, посвящены исследования С.В. Чуева⁴. Модификации правовых основ проведения муниципальных выборов, реализации населением муниципальных образований Ростовской области форм непосредственной демократии посвящены работы С.В. Юсова⁵. Опубликованный в 2004 году сборник научных статей и электоральной статистики «Выборы и референдумы в Ростовской области. 1989-2004» предоставил возможность ознакомиться со всем разнообразием избирательных компаний в Российской Федерации на примере организации выборов в Ростовской области⁶.

В сфере изучения различных аспектов местного самоуправления в России накоплен немалый опыт. Анализ историографии показывает, что исследования проблем местного самоуправления после начала административной реформы

¹ Лысенко В.Д. Социальный статус муниципальных служащих как выражение легитимности системы местного самоуправления // Проблемы легитимации власти и социальное управление. Тезисы докладов и сообщений научной конференции. - Ростов н/Д., 1996. С. 73–75.

² Игнатов В.Г., Беклемищев Е.П. Социально-демографическая структура кадров органов власти. Вып. 1. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2001.

³ Мамитов А.К. В чем заключается особенность общественно-политической ситуации в Ростовской области в 1996-1997 гг.? // Донская история в вопросах и ответах. Под общ. ред. Е.И. Дулимова, С.А. Ислицына. Том 1. - Ростов н/Д.: Изд. ДЮИ. 1997.

⁴ Чуев С.В. Политические партии в Ростовской области (1989-2004 гг.): из истории становления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2004. № 4. С. 134–142; Чуев С.В. Современный политический процесс на Дону (1989-2004 гг.): этапы и содержание.: Исторический аспект: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Сергей Владимирович Чуев. - Ростов н/Д., 2005.

⁵ Юсов С.В. Опыт и проблемы реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. С. 30–36.

⁶ Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004. Сборник науч. статей и элект. статист. Под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Избир. ком. Ростовской области. 2004. С. 10.

продолжали носить междисциплинарный характер. Многочисленная литература по проблемам местного самоуправления весьма разнообразна как по аспектам изучения, так и по научным направлениям. Разработкой данных проблем занимаются специалисты различных областей знания и в каждой отрасли науки есть свои вопросы, касающиеся местного самоуправления. Междисциплинарный интерес к исследованию местного самоуправления во многом обусловлен неполнотой источниковой базы, на которой базировались и продолжают базироваться научные разработки.

Анализ региональной историографии позволяет утверждать, что, несмотря на значительную научно-исследовательскую работу, проведенную ростовскими учеными в области политических наук, социологии и права, исторический процесс становления местного самоуправления в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг. не являлся самостоятельной проблемой исследования. Практика организационного взаимодействия населения и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения исследована незначительно. Анализ историографии позволяет сделать вывод о том, что данная тема требует более тщательной проработки с использованием новых источников и с детализированной постановкой исследовательских задач.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является всестороннее изучение и обобщение процесса становления и развития местного самоуправления в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг., выявление особенностей, положительного опыта и недостатков развития местного самоуправления, характерных для данного региона. В соответствии с указанной целью необходимо решить следующие исследовательские задачи:

1. Определить основные этапы процесса становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг.
2. Выявить ключевые характеристики и особенности организации местного самоуправления в Ростовской области на всех этапах его развития.
3. Проанализировать основы организации и механизмы развития местного самоуправления в Ростовской области в контексте изменения федерального законодательства.

4. Установить основных участников местного самоуправления в Ростовской области, рассмотреть специфику развития их взаимоотношений.

5. Исследовать практику взаимодействия граждан и органов власти в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области.

Источниковой базой исследования стал комплекс нормативных документов, делопроизводственных материалов, периодических изданий, статистических данных, источников личного происхождения. Для достижения поставленной цели и решения определенных задач использованы как опубликованные, так и архивные источники.

Опубликованные источники представлены несколькими группами:

Во-первых, нормативные правовые акты (Конституция РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, федеральные и областные законы по вопросам организации и деятельности местного самоуправления, Постановления Законодательного Собрания Ростовской области, нормативные правовые акты представительных и исполнительных местных органов власти), определяющие роль и положение местного самоуправления в системе публичной власти.

Во-вторых, делопроизводственная документация органов местного самоуправления (протоколы и стенограммы заседаний, приказы, отчеты, уставы муниципальных образований и др.), занимающая центральное место среди перечисленных категорий. Данные документы отчасти опубликованы, однако, их анализ детально не был осуществлен и требует особого внимания. Неопубликованная часть документов хранится в Государственном архиве Ростовской области (ГАРО), его филиалах и муниципальных архивах Ростовской области.

В-третьих, публикации лиц, реализующих местное самоуправление. Аналитические материалы, подготовленные государственными и муниципальными служащими, руководителями органов местного самоуправления; публичные выступления политических деятелей; их интервью позволяют взглянуть на процесс становления и развития местного самоуправления в регионе глазами непосредственных участников.

В-четвертых, статистические данные Ростовстата¹, Избирательной комиссии Ростовской области² характеризуют результаты формирования и деятельности органов местного самоуправления, выраженные в конкретных количественных показателях. Их применение позволяет получить объективную картину результатов организации и деятельности органов местного самоуправления Ростовской области в исследуемый период.

В-пятых, материалы периодической печати, широкий спектр центральных и местных периодических изданий (газеты: Известия, Молот, Донская речь, Город N, Вечерний Новочеркасск и др.), в которых рассматриваются различные аспекты становления местного самоуправления в Ростовской области.

В-шестых, мемуарная литература, позволяющая дополнить биографические и социальные данные фактами, которых не встретишь в других источниках. Наибольший интерес представляют мемуары региональных политических деятелей А.В. Попова, Ю.Б. Погребщикова³ и других.

В качестве **неопубликованных источников** исследования использованы архивные материалы, находящиеся в Государственном архиве Ростовской области, его филиалах и муниципальных архивах. В работе использовались фонды ГАРО: Совет народных депутатов Ростовской области и его исполнительный комитет⁴, районные Советы народных депутатов г. Ростова-на-Дону и их исполнительные комитеты, Законодательное собрание Ростовской области⁵, Избирательная комиссия Ростовской области⁶, Окружные избирательные комиссии города Ростова-на-Дону, Администрация Ростовской области⁷, Комитет по управлению имуществом администрации Ростовской области, Ростовская-на-Дону городская Дума, районные администрации города Ростова-на-Дону.

¹ Ростовская область в цифрах: статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянова. - Ростов н/Д.: Ростовский обл. ком. гос. статистики, 2003; Пульс реформ на Дону: 30 лет спустя. Стат. сборник. - Ростов н/Д.: Ростовстат, 2020; Ростовская область, 2005: Статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянова. - Ростов н/Д., 2006.

² Выборы органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципальных районов Ростовской области (сентябрь - октябрь 2005 г.) Сб. науч. статей и элект. стат-ки / под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд. Избир. Ком., 2006.; Выборы депутатов городской Думы 27 марта 1994 года / Хроника выборов в г. Таганроге: Справочник. Т. 1. - Таганрог, 2003.

³ Попов А.В. Время выбрало нас: Размышления. Статьи. Интервью. Выступления / А.В. Попов. - Ростов н/Д.: Журнал «Дон», 1997; Погребщиков Ю.Б. И верь, и бойся, и проси... / Ю.Б. Погребщиков. - Ростов н/Д.: Феникс, 2008.

⁴ Государственный архив Ростовской области (ГАРО). Ф. Р-3737. Оп. 16.

⁵ ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1.

⁶ ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1.

⁷ ГАРО. Ф. Р-4595. Оп. 1.

В диссертации использовались сведения, касающиеся проведения выборов в органы местного самоуправления в Ростовской области, хранящиеся в архиве Избирательной комиссии Ростовской области. В работе применялся значительный фактологический материал, содержащийся в переписке Администрации Ростовской области с администрациями муниципальных образований¹. Важную часть исследования составили стенограммы сессий Совета народных депутатов Ростовской области² и Законодательного собрания Ростовской области³, раскрывающие позиции представительных органов по различным вопросам местного самоуправления.

Сведения о взаимодействии органов власти и их деятельности восстанавливались на основе документов, хранящихся в филиалах ГАРО и муниципальных архивах городов Ростова-на-Дону, Новочеркаска, Таганрога, Шахт, Батайска, а также в архивном секторе Администрации Октябрьского района Ростовской области. В муниципальных архивах были изучены фонды представительных и исполнительных органов местного самоуправления, их должностных лиц и структурных подразделений, территориальных избирательных комиссий. Объем изученных архивных материалов по теме исследования составляет шестнадцать фондов и двести шестьдесят пять единиц хранения архивных дел.

Таким образом, представленный широкий, разнообразный и репрезентативный круг источников по проблеме становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области позволил провести ее всесторонний анализ, выявить механизмы взаимодействия региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления, определить практику функционирования системы местного самоуправления в исследуемый период, ее основных участников.

Методология исследования. Диссертационное исследование основано на проблемно-хронологическом подходе, применение которого позволило выявить

¹ ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1.

² ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 122, 123.

³ ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1. Д. 13-30.

основные этапы становления и развития местного самоуправления в Ростовской области в их последовательном развитии.

Важнейшими принципами исследования стали основополагающие принципы исторической науки: принципы научной объективности и историзма. Использование принципа историзма заключается в том, что процесс становления и развития местного самоуправления в Ростовской области рассматривается в контексте определенного исторического периода, а также в причинно-следственной связи с различными событиями и условиями. Принцип научной объективности состоит в использовании обширного и репрезентативного комплекса источников, который позволил выявить совокупность исторических фактов, исследовать и проанализировать как позитивный, так и негативный исторический опыт организации местного самоуправления в Ростовской области.

Методика исследования определяется спецификой местного самоуправления как совокупности целого комплекса правовых, социальных, экономических и политических институтов. Работа основана на междисциплинарном подходе, в ней использованы термины и понятия, разработанные в политологии и юриспруденции. Применение в работе историко-типологического метода исследования позволило рассмотреть историческое явление «местное самоуправление», как уникальное и одновременно, развивающееся в определенном историческом контексте. Использование данного метода способствовало выявлению основных параметров развития системы местного самоуправления в Ростовской области. Применение историко-системного метода позволило сосредоточить внимание на формировании органов местного самоуправления как единой системы, проанализировать внутреннюю организацию входящих в неё институтов, выявить их взаимосвязь и характер их отношений как между собой, так и с внешней средой. При анализе становления местного самоуправления в различных муниципальных образованиях Ростовской области целесообразно применение историко-сравнительного метода и метода исторической индукции. Для оценки состояния системы местного самоуправления в разные периоды её развития применялся историко-динамический метод исследования. Использование вышеуказанных методов дало возможность

комплексно изучить историографию и источники процесса становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области в рассматриваемый период.

Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертации впервые был подробно изучен и обобщен исторический процесс становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг. Автором диссертации лично получены следующие результаты:

1. Предложена периодизация процесса становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг., что позволило систематизировать исторический процесс на основе хронологической последовательности.

2. Выявлены ключевые характеристики и особенности организации местного самоуправления в Ростовской области на всех этапах его развития; представлены наиболее актуальные проблемы развития местного самоуправления, решаемые на каждом из них.

3. Проведен анализ основ организации и механизмов развития местного самоуправления в Ростовской области в контексте изменения федерального законодательства, что позволило определить факторы, способствующие формированию региональной модели системы местного самоуправления, характерной для региона.

4. Установлена специфика развития взаимоотношений между органами местного самоуправления и другими участниками, определяющая административные механизмы и способы их взаимодействия, характерные для Ростовской области.

5. Исследована практика взаимодействия граждан и органов власти в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области, обусловленная традициями, историческими, культурными и региональными особенностями взаимодействия органов власти и гражданского общества.

Положения, выносимые на защиту:

1. Становление и развитие местного самоуправления в Ростовской области являлось частью общероссийского процесса формирования новой общественной и

управленческой модели в стране. Федеральным органам власти принадлежала ведущая роль в определении единой концепции реформирования местного самоуправления в соответствии с тенденциями проводимого политического курса.

2. Система местного самоуправления в Ростовской области прошла в своем развитии четыре этапа, которые базировались на изменении федерального и регионального законодательства о реформировании местного самоуправления.

Первый этап (1991–1993 гг.) базировался на Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Закон ориентировался на постепенное преобразование существующей советской системы органов управления в органы местного самоуправления. Становление местного самоуправления в Ростовской области на данном этапе происходило путем преобразования представительных органов (местных Советов), назначения глав администраций и образования исполнительных органов местного самоуправления (местных администраций).

Второй этап (1993–1995 гг.) связан с ликвидацией советской системы управления и формированием органов местного самоуправления в Ростовской области на основе Конституции Российской Федерации и правовых актов, изданных Президентом РФ, ориентированных на реорганизацию местного самоуправления.

Третий этап (1995–2003 гг.) основывался на Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На региональном уровне происходил интенсивный процесс территориальной организации местного самоуправления, формирования законодательной базы местного самоуправления, выстраивания взаимоотношений между региональными и местными органами власти.

Четвертый этап (2003–2006 гг.) характеризовался формированием современной модели местного самоуправления, которая выстраивалась на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Главной целью совершенствования организационно-правовой модели местного самоуправления стала необходимость приближения местных органов власти к населению. В

Ростовской области происходило формирование двухуровневой системы местного самоуправления (районно-городской и поселенческий уровни), что потребовало изменения территориальной организации местного самоуправления. Результатом стали увеличение количества муниципальных образований и реорганизация системы управления на местах.

3. В процессе организации местного самоуправления в Ростовской области были задействованы следующие механизмы его развития. Совершенствовались региональная и муниципальная законодательные базы местного самоуправления; территориальная организация местного самоуправления. Формировались организационные структуры местного самоуправления, определялась их компетенция. Формировались финансово-экономическая база местного самоуправления, объекты муниципальной собственности. Выстраивались механизмы бюджетного и налогового регулирования. Применялись федеральные и региональные программы, способствующие развитию местного самоуправления. Использовались механизмы методической и информационной поддержки местного самоуправления, подготовки и повышения квалификации муниципальных кадров.

4. Становление и развитие местного самоуправления в Ростовской области имело характерные особенности. Параллельно с выстраиванием системы местного самоуправления в Ростовской области происходил интенсивный процесс возрождения казачества. Идея восстановления традиционных форм казачьего самоуправления оказывала влияние на качественные характеристики системы местного самоуправления в регионе на этапе ее становления. В процессе развития местного самоуправления формы казачьего самоуправления были встроены в систему местного самоуправления на основе взаимодействия с органами местной власти.

5. В Ростовской области практика участия граждан в осуществлении местного самоуправления распространена и имеет исторические, культурные и региональные особенности. В реализации своих конституционных прав на местное самоуправление граждане сталкиваются с проблемой правовой

неурегулированности форм участия в осуществлении местного самоуправления, характерной для Российской Федерации в целом.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что материалы настоящей диссертации могут дополнить и развить уже существующее представление о местном самоуправлении, а также могут быть привлечены для дальнейшего комплексного изучения истории институтов местного самоуправления с целью обобщения исторического процесса становления и развития данного института в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования. Материалы и выводы данного исследования позволяют составить комплексное представление о развитии системы местного самоуправления в Ростовской области и в этой связи могут представлять практический интерес для современных органов публичной власти. Полученный в ходе исследования новый эмпирический и теоретический материал может быть использован в научной и преподавательской деятельности: при подготовке исследований по истории местного самоуправления в России, при составлении общих и специальных курсов по новейшей истории России, по вопросам теории и практики в области науки государственного и муниципального управления.

Степень достоверности и апробация результатов. Достоверность исследования обеспечивается широтой источниковой базы, включающей в себя как опубликованные источники, так и неопубликованные документы из Государственного архива Ростовской области, его филиалов и муниципальных архивов Ростовской области, многие из которых были впервые введены в научный оборот.

Диссертация прошла обсуждение на заседании кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова и была рекомендована к защите.

Основные положения и результаты исследования были представлены автором на международных и всероссийских научных конференциях: «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» (Москва, 2021, 2022), «Институты местной демократии в управлении экологически

устойчивым развитием локальных территорий» (Краснодар, 2021), «Историческая наука завтрашнего дня» (Москва, 2021), «Конкурентный потенциал региона: оценка и эффективность использования» (Абакан, 2021, 2022), International Scientific Conference «Scientific research of the SCO countries: synergy and integration» (Пекин, 2023).

Публикации автора по теме исследования. Основные идеи и положения диссертации изложены в 7 научных публикациях по теме диссертации общим объемом 6,8 п.л. (в том числе авторских – 6,3 п.л.), в том числе в 5 научных статьях общим объемом 5,9 п.л. (в том числе авторских – 5,4 п.л.) в изданиях из Перечня рецензируемых научных изданий, рекомендованных Ученым советом МГУ для защиты по специальности 5.2.7. Государственное и муниципальное управление (исторические науки).

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Диссертационное исследование выполнено в соответствии с пунктами Паспорта специальности 5.2.7. Государственное и муниципальное управление (исторические науки): 4. Изменения форм и методов государственного и муниципального управления в историческом контексте. Структурно-функциональный анализ институтов государственного и муниципального управления в историческом измерении; 7. Институты государственного и/или муниципального управления и общество: история взаимоотношений и взаимодействия. Представительство и роль различных социальных групп в деятельности органов государственного и муниципального управления в разные исторические эпохи; 10. Особенности формирования органов государственного и муниципального управления на разных этапах истории России; 11. История становления и развития института местного самоуправления в разные исторические эпохи; 23. Исторические, культурные и региональные особенности, определяющие административные механизмы, традиции и способы взаимодействия государства и гражданского общества.

Структура и объем работы. Структура диссертации сформирована на основе поставленных целей и задач в соответствии с проблемно-хронологическим принципом. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на

параграфы, посвященных конкретным проблемам в рамках каждой главы, заключения и списка литературы, включающего 416 источников. Общий объем текста диссертации составляет 227 машинописных листов.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ¹

Во **введении** дается обоснование научной значимости и актуальности темы исследования, определяются объект и предмет работы, формулируются ее цель и задачи, раскрывается методология, указываются хронологические рамки, фиксируются территориальные границы, оценивается степень изученности рассматриваемых проблем, анализируется и систематизируется источниковая база, характеризуется научная новизна диссертации и обозначается практическая значимость, дается информация об апробации и приводятся основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Институциональное становление местного самоуправления в Ростовской области» посвящена изучению регионального аспекта процесса становления местного самоуправления, определяются начальные этапы данного процесса: от постепенного преобразования существующей советской системы местного управления в органы местного самоуправления, через слом советской системы управления к формированию новой модели местного самоуправления на основе демократизации и автономизации органов местного самоуправления.

В **первом параграфе** «Реорганизация органов местной власти в органы местного самоуправления» раскрываются проблемы постепенного преобразования советской системы органов управления в органы местного

¹ При подготовке данного раздела автореферата использованы следующие публикации, выполненные автором лично или в соавторстве, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Кошкидько В.Г., Никитина А.А.* Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 190–197 (объем авторского вклада 50% / 0,5 п.л.); *Никитина А.А.* Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2021. Т. 26, № 195. С. 316–328; *Никитина А.А.* Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2022. № 1. С. 137–156; *Никитина А.А.* Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области // Клио. 2022. № 10 (190). С. 109–114; *Никитина А.А.* Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 88. С. 119–133.

самоуправления в Ростовской области в сложных условиях политико-экономического кризиса начала 1990-х гг. Устанавливается, что на начальном этапе становление местного самоуправления в Ростовской области происходило путем преобразования представительных органов (местных Советов), назначения глав администраций и образования исполнительных органов местного самоуправления (местных администраций). Законодательные меры, регулирующие организацию местного самоуправления на данном этапе, были недостаточны для эффективного функционирования местного самоуправления в части обеспечения его финансовой самостоятельности.

Определяется, что этап постепенного реформирования советской системы местного управления закончился с наступлением этапа радикальных преобразований в сфере местного самоуправления. На данном этапе становление местного самоуправления в России регулировалось правовыми актами, изданными Президентом Российской Федерации, ориентированными на реорганизацию местного самоуправления. Отмечается, что рассматриваемый период характеризуется острыми политическими противоречиями на всех уровнях власти, однако, радикальные перемены в Ростовской области происходили мирным путем, а малый Совет Ростовского областного Совета народных депутатов продолжал свою работу до выборов в новый областной парламент, что позволило обеспечить преемственность представительных органов в наиболее сложный для страны и региона период.

Во **втором параграфе** «Формирование органов местного самоуправления в 1993-1994 гг.» рассматривается процесс выстраивания новых представительных органов на основе норм Конституции Российской Федерации, провозгласившей базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельного института в единой системе публичной власти. Определяется, что значительными усилиями законодательных органов, административных структур и избирателей, путем проведения муниципальных выборов, были сформированы легитимные органы местного самоуправления. В процессе исследования раскрывается специфика формирования первых органов местного самоуправления в Ростовской области, которая заключается в том, что, декларируемая на федеральном уровне,

поддержка традиционных форм казачьего самоуправления позволила представителям казачества активно и организовано включиться в процесс формирования органов местного самоуправления.

В **третьем параграфе** «Правовое регулирование местного самоуправления» исследуется процесс поиска оптимальной модели местного самоуправления, характерной для данного региона. Определяется, что в период с 1995 по 1997 гг. в Ростовской области происходил интенсивный процесс формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления. Вновь созданные законодательные органы активно включились в процесс законотворчества. Законодателями разрабатывались и принимались нормативные правовые акты, устанавливающие основные правила организации местного самоуправления, гарантии его осуществления. Отмечается разнородность правового регулирования на муниципальном уровне, обусловленная новизной происходивших процессов и отсутствием правоприменительной практики в данной сфере.

Обращается внимание на то, что структура органов местного самоуправления определялась местным сообществом самостоятельно. В Ростовской области в различных вариантах были созданы две основные модели формирования органов местного самоуправления, закрепленные в областных законах и уставах городов и муниципальных районов. Законодательство учитывало возможность избрания главы муниципального образования как на основе всеобщих выборов, так и представительным органом из своего состава.

Анализ нормативных правовых актов местного уровня дает основание предположить, что созданное многообразие моделей органов местного самоуправления в Ростовской области являлось следствием компромиссного решения различных местных политических сил. Попытки возрождения духовно-нравственных ценностей и традиций казачества оказывали значительное влияние на происходившие в регионе политические, социальные и культурные процессы. В этой связи выстраивание системы местного самоуправления отражает не столько существующие потребности конкретных муниципальных образований, сколько специфику развития взаимоотношений между различными акторами местной политики в данный период времени.

Вторая глава «Развитие местного самоуправления в Ростовской области во второй половине 1990-х - начале 2000-х гг.» содержит анализ преобразований в сфере организации и основных направлений деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемый период.

В **первом параграфе** «Особенности формирования органов местного самоуправления» систематизируются сведения об организации местного уровня власти в городах и районах Ростовской области путем проведения муниципальных выборов и совершенствования законодательства в сфере местного самоуправления. Определяется, что конкурентность муниципальных выборов и активность избирателей Ростовской области отразили готовность граждан к реализации конституционного права на самоуправление через избираемых должностных лиц и представительные органы. Устанавливаются основные социально-профессиональные характеристики избранных должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления. Отмечается, что, применяемая в Ростовской области, мажоритарная избирательная система относительного большинства не стимулировала развитие политического представительства на местном уровне. В этой связи в местных органах власти преобладали депутаты, имеющие административный ресурс, либо определенный социальный вес в муниципальных образованиях.

Наблюдается, что в процессе развития местного самоуправления в исследуемый период совершенствовались региональная и муниципальная законодательные базы местного самоуправления, предпринимались попытки решения ряда проблем, в частности, правовой неурегулированности форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Во **втором параграфе** «Основные направления деятельности органов местного самоуправления» раскрываются проблемы организации деятельности органов местного самоуправления во второй половине 1990-х - начале 2000-х гг. Устанавливается, что в данный период был накоплен значительный опыт в сфере местного самоуправления, заложен базис для его последующего развития. Первым представителям муниципально-правовой практики приходилось решать широкий спектр проблем от удовлетворения насущных потребностей жителей

муниципальных образований, преодоления негативных тенденций в экономике и социальной сфере до разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

Определяются основные недостатки, выстроенной в Ростовской области системы местного самоуправления во второй половине 1990-х - начале 2000-х гг.: во-первых, слабое развитие институтов местного самоуправления; во-вторых, недостаток собственных финансовых ресурсов; в-третьих, несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении ресурсам; в-четвертых, отсутствие эффективных механизмов общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в-пятых, административная зависимость от вышестоящих структур.

Третья глава «Организация современной системы местного самоуправления в Ростовской области» раскрывает начало процесса реформирования сложившейся системы местного самоуправления на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В первом параграфе «Формирование органов власти двухуровневой системы» исследуется следующий этап развития местного самоуправления в Ростовской области, который характеризовался формированием современной модели местного самоуправления. Определяется, что в 2004-2005 гг. в Ростовской области происходил процесс формирования двухуровневой системы местного самоуправления, включающей в себя районно-городской и поселенческий уровни. Это потребовало существенных изменений территориальной организации местного самоуправления. Результатом стали увеличение количества муниципальных образований и реорганизация системы управления на местах. Одновременно с этим предпринимались действия по приведению в соответствие с требованиями вновь принятого Федерального закона региональной законодательной базы, регулирующей местное самоуправление. Вместе с тем велась подготовка и проведение муниципальных выборов в органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных территориях

поселенческого уровня. Отмечается, что при активном участии избирателей Ростовской области был сформирован новый уровень легитимной муниципальной власти и организована двухуровневая система местного самоуправления, в основу организации которой был положен поселенческий принцип, позволяющий жителям реализовать право на создание сельских самоуправляющихся территорий.

Обращается внимание на то, что реформа местного самоуправления и муниципальной службы, начавшаяся в России в начале 2000-х гг., в рамках полномасштабной административной реформы была призвана устранить накопившиеся в процессе развития местного самоуправления недостатки. На практике организация местного самоуправления на поселенческом уровне привела к расширению перечня вопросов местного значения. Делегирование на местный уровень дополнительных функций и полномочий, отсутствие стимулов к самостоятельному развитию привело к укреплению системы финансовой поддержки муниципальных образований со стороны вышестоящих структур.

Во **втором параграфе** «Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления» анализируется существующая в Ростовской области практика привлечения населения к осуществлению местного самоуправления. Определяется, что в процессе развития местного самоуправления формы участия казачьих обществ были встроены в систему местного самоуправления на основе взаимодействия с органами местной власти. Анализ практики отразил попытки органов местного самоуправления привлечь граждан к процессу выработки и принятию решений на местном уровне. Что может говорить о понимании необходимости выстраивания долгосрочного диалога между органами публичной власти и обществом в определении единой стратегии развития муниципального образования. Отмечается, что в Ростовской области чаще востребованы формы участия граждан, которые формально необходимы для наступления юридически значимых последствий и иницируются органами местного самоуправления. Электоральная активность избирателей в городах и муниципальных районах Ростовской области

предоставила институту местного самоуправления высокую степень легитимности.

В **заключении** подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы. Исследование исторического опыта становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области позволило определить основные этапы процесса модернизации данного института. Эволюцию современной системы местного самоуправления в исследуемый период следует рассматривать в рамках четырех этапов. Критерием для выделения этапов служит процесс формирования федеральной и региональной законодательной базы организационных принципов местного самоуправления.

В процессе организации местного самоуправления в Ростовской области применялись различные механизмы его развития. Создавалась и совершенствовалась федеральная, региональная и муниципальная законодательная база местного самоуправления. Формировались организационные структуры местного самоуправления, определялась их компетенция. Обеспечивалась эффективная реализация органами местного самоуправления своей компетенции при непосредственном участии и влиянии на их деятельность граждан, их объединений, организаций и иных акторов. Формировалась финансово-экономическая база местного самоуправления в условиях экономических преобразований. Выстраивались механизмы бюджетного и налогового регулирования. Применялись федеральные и региональные программы, способствующие развитию местного самоуправления. Использовались механизмы методической и информационной поддержки местного самоуправления, подготовки и повышения квалификации муниципальных кадров.

В ходе становления и развития местного самоуправления в Ростовской области предпринимались попытки решения целого ряда сложнейших проблем, таких как совершенствование территориальной организации местного самоуправления; несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении ресурсам; правовая неурегулированность форм участия населения в осуществлении местного

самоуправления, в частности территориального общественного самоуправления и другие. Органами местного самоуправления была проведена основная организационная работа; сформирована необходимая нормативная база, регулирующая жизнедеятельность муниципальных образований; осуществлялось осмысление места и роли местного самоуправления в структуре государства и общества; выстраивались взаимоотношения с региональными органами власти и хозяйствующими субъектами.

Все это обусловило в значительной степени результативное управление жизнедеятельностью муниципальных образований Ростовской области как в непростых условиях общественно-политических преобразований, так и в условиях относительной экономической стабилизации. В целом, выстроенная в Ростовской области в период с 1993 по 2006 гг., региональная система местного самоуправления в организационном плане соответствует конституционным принципам самостоятельности местного самоуправления в системе публичной власти, а положительные результаты деятельности органов местного самоуправления в исследуемый период доказывают её жизнеспособность.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях:

Публикации в изданиях, рекомендованных Ученым советом МГУ имени М.В.Ломоносова для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности 5.2.7. Государственное и муниципальное управление (по историческим наукам):

1. Никитина, А. А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. / В. Г. Кошкидько, А. А. Никитина // Клио. – 2024. – № 1 (205). – С. 190–197. – DOI: 10.24412/2070-9773-2024-1-190-197. – 1,0 п.л. (авт. 0,5 п.л.). – Импакт-фактор РИНЦ 2022: 0,120.

2. Никитина, А. А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. / А. А. Никитина // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2022. – № 1. – С. 137–156. – 1,3 п.л. – Импакт-фактор РИНЦ 2022: 0,374.

3. Никитина, А. А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области / А. А. Никитина // Клио. – 2022. – № 10 (190). – С. 109–114. – DOI: 10.51676/2070-9773_2022_10_109. – 0,8 п.л. – Импакт-фактор РИНЦ 2022: 0,120.

4. Никитина, А. А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии / А. А. Никитина // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2021. – Т. 26, № 195. – С. 316–328. – DOI: 10.20310/1810-0201-2021-26-195-316-328. – 1,3 п.л. – Импакт-фактор РИНЦ 2022: 0,490.

5. Никитина, А. А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика / А. А. Никитина // Государственное управление. Электронный вестник. – 2021. – № 88. – С. 119–133. – DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-119-133. – 1,5 п.л. – Импакт-фактор РИНЦ 2022: 1,200.

Иные публикации по теме диссертации:

6. Никитина, А. А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области / А. А. Никитина // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе : Материалы VII Международной научно-практической конференции. – М. : Государственный университет управления, 2022. – С. 74–77. – 0,5 п.л.

7. Nikitina, A. A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance / A. A. Nikitina // Scientific research of the SCO countries: synergy and integration : Proceedings of the International Conference. – Beijing, PRC : Infinity, 2023. – Pp. 114–120. – 0,4 п.л.