

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](mailto: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 ДИССЕРТАЦИИ<sup>1</sup>

**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

---

<sup>1</sup> 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 Федерации<sup>1</sup> 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»<sup>2</sup>, принятым в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации

---

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

<sup>2</sup> 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»<sup>1</sup>, 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 исследователи<sup>2</sup>. Авторы интересовали общетеоретические, методологические и конституционные аспекты становления местного самоуправления, что было обусловлено необходимостью формирования правоприменительной практики в данной сфере.

---

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

<sup>2</sup> 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 авторов<sup>1</sup> предпринимались первые попытки осмысления исторического опыта становления местного самоуправления в России.

В работах политико-правового характера рассматривались конституционно-правовые аспекты организации местного самоуправления<sup>2</sup>. Создавалась научная и учебная литература по новой отрасли научного знания – муниципальному праву<sup>3</sup>. Разрабатывалось большое количество научной и учебной литературы по муниципальному управлению, муниципальному менеджменту<sup>4</sup>. В исследованиях представителей экономической науки изучались проблемы местных финансов, муниципальной собственности<sup>5</sup>. В практических исследованиях экономического толка проводился сравнительный статистический анализ показателей социально-экономического развития городов России<sup>6</sup>. В социологических исследованиях рассматривались вопросы, связанные с анализом состояния местного самоуправления, выявлением социальных проблем и ценностно-нормативных предпосылок его развития<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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. Мегаполис как объект управления: Анализ московского законодательства. - М., 1998.

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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 исследователей<sup>1</sup> 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 самоуправление<sup>2</sup>.

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 общества<sup>3</sup>. Схожая позиция высказывалась в научных публикациях многих авторов<sup>4</sup>. В конце 1990-х - начале

---

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> *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.

<sup>3</sup> *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.

<sup>4</sup> *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 казачества<sup>1</sup>, в которой предприняты попытки возрождения традиций донского казачества в формах казачьего самоуправления<sup>2</sup>.

Проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения развития местного самоуправления в Ростовской области рассмотрены в работах В.Г. Игнатова, В.В. Рудого<sup>3</sup>. Существенный вклад в исследование конституционно-правовых проблем местного самоуправления внес Н.С. Бондарь<sup>4</sup>. Правовой аспект финансово-экономической основы местного самоуправления освещен в диссертации А.В. Курочкина<sup>5</sup>. Теоретико-методологические вопросы территориальных и местных финансов изучены в монографиях О.Б. Ивановой и других исследователей<sup>6</sup>. 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. Шаповаловой<sup>7</sup>. Социальные проблемы муниципальных образований Ростовской области со статусом сельских поселений исследованы Е.Н. Криулиной, Н.В. Тарасенко<sup>8</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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. Лысенко<sup>1</sup>. В монографии И.Г. Игнатова, Е.П. Беклемищева «Социально-демографическая структура кадров органов власти»<sup>2</sup> 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. Мамитова<sup>3</sup>. Изучению политического процесса и многопартийности в Ростовской области, в том числе и на местном уровне, посвящены исследования С.В. Чуева<sup>4</sup>. Модификации правовых основ проведения муниципальных выборов, реализации населением муниципальных образований Ростовской области форм непосредственной демократии посвящены работы С.В. Юсова<sup>5</sup>. 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 области<sup>6</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 Ростовстата<sup>1</sup>, Избирательной комиссии Ростовской области<sup>2</sup> 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. Погребщикова<sup>3</sup> 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 комитет<sup>4</sup>, районные Советы народных депутатов г. Ростова-на-Дону и их исполнительные комитеты, Законодательное собрание Ростовской области<sup>5</sup>, Избирательная комиссия Ростовской области<sup>6</sup>, Окружные избирательные комиссии города Ростова-на-Дону, Администрация Ростовской области<sup>7</sup>, Комитет по управлению имуществом администрации Ростовской области, Ростовская-на-Дону городская Дума, районные администрации города Ростова-на-Дону.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Государственный архив Ростовской области (ГАРО). Ф. Р-3737. Оп. 16.

<sup>5</sup> ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1.

<sup>6</sup> ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1.

<sup>7</sup> 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 образований<sup>1</sup>. Важную часть исследования составили стенограммы сессий Совета народных депутатов Ростовской области<sup>2</sup> и Законодательного собрания Ростовской области<sup>3</sup>, 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, Новочеркасска, 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

---

<sup>1</sup> ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1.

<sup>2</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 122, 123.

<sup>3</sup> 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 ДИССЕРТАЦИИ<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.