

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В.ЛОМОНОСОВА  
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Научный руководитель:  
доктор исторических наук, профессор  
Кошкидько Владимир Григорьевич

Москва – 2024

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	34
§1. Реорганизация органов местной власти в органы местного самоуправления ..	34
§2. Формирование органов местного самоуправления в 1993-1994 гг.....	52
§3. Правовое регулирование местного самоуправления.....	67
ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-Х - НАЧАЛЕ 2000-Х ГГ. ....	86
§1. Особенности формирования органов местного самоуправления.....	86
§2. Основные направления деятельности органов местного самоуправления .....	106
ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	138
§1. Формирование органов власти двухуровневой системы.....	138
§2. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	157
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	180
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	190

## ВВЕДЕНИЕ<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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> При подготовке данного раздела диссертации 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.

<sup>2</sup> 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. 138.

преобразований могут быть полезны для обоснования современных реформ в 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<sup>1</sup>.

**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>2</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>3</sup>, принятым в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации

---

<sup>1</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 190.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием, 12 декабря 1993 г. - М., 1993.

<sup>3</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.** В отечественной историографии накоплен немалый опыт исследований по различным аспектам местного самоуправления начиная со второй половины XIX века. В их числе фундаментальные работы таких видных ученых и публицистов, как В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин<sup>2</sup>; историков М.М. Богословского, Б.Б. Веселовского, И.И. Дитятин, А.А. Кизеветтера<sup>3</sup>. В работах авторов, не утративших научного значения до

---

<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> Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. - СПб.: тип. В. Безобразова и Ко, 1882; Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 3. - СПб.: тип. Э. Праца, 1871; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного самоуправления. - СПб.: 1883; Лазаревский Н.И. Мелкая земская единица: сборник статей. 2-е изд., перераб. и доп. - СПб.: тип. т-ва «Общественная польза», 1903; Лазаревский Н.И. Русское государственное право: конституционное право. 3-е изд. - СПб.: тип. АО Слово, 1913; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. - М.: тип. Грачева и Ко, 1866.

<sup>3</sup> Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 1-2. - М., 1909-1912; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. Т. 1-4. - СПб.: Изд-во О. Поповой, 1909-1911; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. 1-2. - СПб.: тип. П. Меркульева, 1875-1877; Кизеветтер А.А. Посадская община в России в XVIII столетии. - М.: Унив. тип., 1903; Кизеветтер А.А. Городовое положение Екатерины II 1785 г.: Опыт ист. коммент. - М.: тип. Имп. Моск. ун-та, 1909; Кизеветтер А.А. Исторические очерки: Из истории политических идей. Школа и просвещение. Русский город в 18 в. Из истории России в 19 в. - М., 1912.

настоящего времени, высказываются различные точки зрения о природе и сущности данного института, обсуждается роль органов местного самоуправления в системе государственной власти, развиваются концепции и теории самоуправления.

Историографию по проблемам местного самоуправления можно разделить на два хронологических этапа: советский этап отечественной историографии, продлившийся до октября 1993 года и окончившийся ликвидацией системы Советов, а также этап реформы местного самоуправления, продолжающийся до настоящего времени. На данных этапах по-разному оценивалась роль и положение местного самоуправления в структуре государства и общества. Научные исследования советского периода имеют существенные методологические и идеологические отличия от тех, что публиковались после 1993 года. Такая ситуация обусловлена радикальными переменами, произошедшими в политической системе и государственном устройстве России, повлиявшими на науку в целом.

В советский период отечественной историографии с середины 1960-х гг. наметился интерес к исследованию проблем демократических основ социалистического самоуправления и народовластия, который заметно усилился после принятия в 1977 году новой Конституции СССР, закрепившей сложившуюся к тому времени советскую систему органов власти и управления. Многие научные работы, посвященные деятельности Советов народных депутатов, их природе и сущности носили идеологический характер, что способствовало одностороннему видению их роли и места в общественной жизни страны. Следует отметить работы Г.В. Атаманчука, Г.В. Дыльнова, О.Е. Кутафина, П.Н. Лебедева и других ученых<sup>1</sup>, изучавших положение, функции и компетенцию местных Советов в конце 1970-х - начале 1980-х гг.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1980; Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в политической системе развитого социалистического общества // Научный коммунизм. 1982. № 2. С. 51-82; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. - М.: Юрид. лит., 1982. С. 232; Лебедев П.Н. Местные Советы и общественное мнение. - М., 1982. С. 80; Социально-политическая организация советского общества / под общ. ред. Г.И. Мельникова. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1990. С. 110; Шутько Д.В. Советы народных депутатов и общественные организации. - М.: Знание, 1979.

В середине 1980-х гг. назрела необходимость модернизации экономической и политической системы Советского государства. Попытки модернизации, предпринятые новым руководством страны, проводились в обстановке оживления общественной активности. Идея совершенствования социализма, преобладавшая в начале перестройки, дала определенный импульс к обновлению системы Советов путем восстановления в полном объеме действия ленинского принципа полновластия Советов на новой законодательной основе. Это, безусловно, способствовало оживлению научного интереса со стороны правоведов и представителей других социальных наук. Данной проблематике посвящены работы С.А. Авакьяна, А.П. Алехина, Г.В. Барабашева, Р.Ф. Васильева, Г.В. Дыльнова, И.А. Ивлева, Е.М. Ковешникова, Ю.М. Козлова, В.М. Корельского, Е.В. Охотского, Н.Г. Старовойтова, К.Ф. Шеремета<sup>1</sup>, а также диссертационные исследования В.А. Захарова, В.Ф. Погорелко, В.В. Филатова, Н.Ф. Шарафетдинова<sup>2</sup>.

Ю.А. Тихомировым была предложена концепция социалистического самоуправления народа, как попытка переустроить погружавшуюся в состояние глубокого кризиса политическую систему СССР<sup>3</sup>. Такая демократизация политической системы определяла первостепенную задачу развития Советского государства в активном включении трудящихся в осуществление самоуправления на всех уровнях власти и во всех сферах социальной жизни.<sup>4</sup> Новый импульс в развитии общественное самоуправление получило в конце 1980-х гг. с появлением в Москве и других городах комитетов территориального общественного

<sup>1</sup> Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1990; Ивлев И.А., Охотский Е.В. Партийный аппарат в условиях перестройки. - М.: АОН, 1990; Ковешников Е.М. Партии, Советы, ускорение. - М.: Юрид. лит., 1987; Корельский В.М. Власть, демократия, перестройка. - М.: Мысль, 1990; Советы народных депутатов и органы государственного управления. Авакьян С.А., Алехин А.П., Барабашев Г.В., Васильев Р.Ф. и др. / под общ. ред. Г.В. Барабашева, Ю.М. Козлова. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987; Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. - М.: Юрид. лит., 1987.

<sup>2</sup> Захаров В.А. Взаимодействие государственных и общественных форм демократизации на современном этапе развития советского общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Владимир Алексеевич Захаров. - М., 1986; Погорелко В.Ф. Осуществление местными Советами народных депутатов функций Советского общенародного государства: дис. ... д-ра. юр. наук: 12.00.02 / Виктор Федорович Погорелко. - Киев, 1988; Филатов В.В. Государственная власть и партийное руководство в социалистическом обществе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Вячеслав Владимирович Филатов. - М., 1988; Шарафетдинов Н.Ф. Развитие социалистического самоуправления народа в СССР в современных условиях: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нуриман Фейзрахманович Шарафетдинов. - М., 1987.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. - М.: Знание, 1987.

<sup>4</sup> 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.

самоуправления, призванных взять на себя решение некоторых социальных и экологических проблем.

В то же время наметился научный интерес к изучению зарубежного опыта местного самоуправления. Научно-исследовательские работы в основном были посвящены сравнительному анализу муниципальных систем различных зарубежных стран. Так, А.А. Транин изучал особенности административно-территориального устройства капиталистических государств<sup>1</sup>. Н.С. Тимофеев рассматривал правовые вопросы организации и функционирования системы местного самоуправления в землях Германии<sup>2</sup>. Исследованию институциональной структуры англосаксонской модели местного самоуправления были посвящены работы В.А. Баранчикова, И.М. Вайля. Исследовательский интерес В.В. Батуренко был направлен на изучение устройства системы местного самоуправления Японии<sup>3</sup>.

Представители научного сообщества зарубежных стран (США, Англии, ФРГ) также проявляли значительный интерес к изучению политической системы Советов и участия в ее управлении советских граждан. Так, в 1970-х гг. изучением советской политической системы занимались специально созданные научные центры в ведущих университетах США (Принстонский университет, университет Иллинойса и др.). В исследованиях иностранных ученых<sup>4</sup> советская государственная система управления зачастую подвергалась серьезной критике за формальный демократизм и подчинённое положение по отношению к партии.<sup>5</sup>

На рубеже 1980-х и 1990-х гг. научный интерес к проблемам местного самоуправления был обусловлен началом проведения реформы местного уровня власти. Распространенными темами в научных публикациях тех лет стали попытки решить сложные вопросы определения главных направлений реформы

---

<sup>1</sup> Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. - М.: Наука, 1984.

<sup>2</sup> Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М.: МГУ, 1982.

<sup>3</sup> Местные органы в политической системе капитализма. Монография / Барабашев Г.В., Баранчиков В.А., Батуренко В.В., Вайль И.М., и др.; под общ. ред. Г.В. Барабашева, В.А. Туманова. - М.: Наука, 1985.

<sup>4</sup> Brown A. Political Culture and Communist Studies: One Step Forward, Two Steps Back. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1985; Barry D., Barner-Barry C. Contemporary Soviet Politics: An Introduction, Second edition. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall. 1982. P. 91; Jacobs E. M. The Organisational Framework of Soviet Local Government, in Jacobs, Soviet Local Politics and Government. New York. Praeger, 1985. Pp. 4-5, 10-13.

<sup>5</sup> Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1977-2003 годах: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. / Михаил Николаевич Матвеев. - Саратов, 2006. С. 7.

системы местных Советов. Данные проблемы поднимались в работах Г.В. Дыльнова, В.М. Корельского, В.С. Основина и других авторов<sup>1</sup>.

Неопределенная принадлежность Советов с новой силой породила исследовательский интерес к проблемам изучения природы местного самоуправления. Если раньше двойственная природа советской системы управления на местах считалась сильной стороной политической системы СССР и свидетельствовала о ее демократизме, то к началу 1990-х гг. пришло понимание о необходимости устранения существующих противоречий. Споры о государственной и общественной природе советского местного управления прослеживаются в публикациях М.А. Краснова, О.В. Орловой<sup>2</sup>. Исследователи В.С. Кашо и В.Т. Прохоров<sup>3</sup>, развивая концепцию социалистического самоуправления народа, видели возможность преобразования Советов в активном включении в систему местного самоуправления органов общественной самодеятельности и территориального общественного самоуправления.<sup>4</sup>

Идея полновластия местных Советов преобладала в научной среде в течении длительного времени. Считалось, что укреплению положения Советов будет способствовать Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>5</sup>. Нормы Закона впервые разделяли систему государственного управления СССР на две подсистемы – государственную власть и местное самоуправление. Российский закон о местном самоуправлении, вступивший в силу 6 июля 1991 года<sup>6</sup>, заложил основу учреждению института глав местных администраций, сменивших коллегиальные исполкомы Советов. В

---

<sup>1</sup> Агешин Ю.А. Советы: восхождение к полновластию / Ю.А. Агешин, Л.А. Кулев. - Москва: Известия, 1990; Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1990; Ивлев И.А., Охотский Е.В. Партийный аппарат в условиях перестройки. - М., 1990; Корельский В.М. Власть, демократия, перестройка. - М.: Мысль, 1990; Основин В.С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991.

<sup>2</sup> Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81-89; Орлова О.В. Домовые, уличные и квартальные комитеты (организационно-правовые аспекты деятельности) // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. - С. 76-90.

<sup>3</sup> Кашо В.С. Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития // Правоведение. 1991. № 5; Кашо В.С., Прохоров В.Т. Органы территориального общественного самоуправления // Государство и право. 1992. № 7. С. 46-53.

<sup>4</sup> Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России ... С. 318-319.

<sup>5</sup> Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

<sup>6</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

этой связи Г.В. Барабашев считал, что передача Советам широких прав с одновременным «переходом от коллегиальной формы исполнительной деятельности к принципу единоначалия в руководстве местным исполнительным аппаратом» является важным преимуществом советской системы взаимоотношений представительных и исполнительных органов местной власти<sup>1</sup>. Ученый справедливо полагал, что определение самостоятельных полномочий и компетенций для всех ветвей местной власти снизит вероятность конфликтов между представительными и исполнительными органами.

В вопросах разделения полномочий между местными Советами и администрациями был достигнут определенный компромисс. Однако, в процессе преобразования органов местного самоуправления все чаще возникали трения и конфликты между Советами и главами администраций. Причиной возникающих конфликтов зачастую являлась неурегулированность вопросов разграничения их прав, полномочий и компетенций. В этой связи важнейшими проблемами исследования в отечественной историографии начала 1990-х гг. являлись проблемы разделения властей и разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, между исполнительными и представительными органами власти, с другой стороны. Данной тематике посвящены исследования Н.В. Постового, А.Я. Сливы и других авторов<sup>2</sup>. В работах С.П. Друганова, М.А. Краснова актуализировались и развивались вопросы несоответствия системы местных Советов принципам местного самоуправления<sup>3</sup>.

Научная дискуссия о жизнеспособности Советов народных депутатов как органов местного самоуправления разворачивалась в 1991-1993 гг. в условиях противостояния между исполнительной властью в лице Президента Б.Н. Ельцина и законодательной властью в лице Верховного Совета РФ. Ученые предпринимали попытки наметить пути решения крайне сложных проблем,

---

<sup>1</sup> Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления // Народный депутат. 1991. № 11. С. 36.

<sup>2</sup> Постовой Н.В. Четко разграничить функции. К разработке республиканского законодательства о местном самоуправлении // Народный депутат. 1991. № 4. С. 19-26; Слива А.Я. Пора возвращаться в мир. От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 2. С. 56-66; Разделение властей и парламентаризм / Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. Ред.: Глушко Е.К. - М.: ИГПАН, 1992.

<sup>3</sup> Друганов С.П. Общественное самоуправление: российский вариант // Народный депутат. 1990. № 17. С. 58-60; Краснов М. А. Введение в муниципальное право. - М.: ИГПАН, 1993. - С. 9-11.

закономерно возникающих в процессе преобразования местных органов государственной власти в органы местного самоуправления. Так, Н.В. Постовой считал, что для сохранения жизнеспособности системы Советов первоначально необходимо решить проблему определения экономических основ местного самоуправления<sup>1</sup>. Принципы бюджетно-финансовой организации местного самоуправления выделились в отдельный предмет научного исследования в работах С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, И.В. Горского и других исследователей<sup>2</sup>. В дискуссии авторов затронут важнейший нерешенный вопрос муниципальной собственности, как экономической основы местного самоуправления.<sup>3</sup>

В научно-аналитических обзорах В.И. Фадеева, П.И. Шлемина была определена первоочередная задача «преобразовать систему местных Советов из органов государственной власти в органы местного самоуправления»<sup>4</sup>. В июне 1993 года в ходе проведения Конституционного совещания было выдвинуто предложение о необходимости отделения местного самоуправления от органов государственной власти<sup>5</sup>. Наиболее последовательно эту позицию отстаивал С.М. Шахрай, являющийся в тот период времени вице-премьером Правительства России. По его инициативе в ст. 12 Конституции РФ была принята формулировка «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>6</sup>.

Хронологически окончанием советского периода отечественной историографии местного самоуправления следует считать октябрь 1993 года, когда вслед за Верховным советом РФ была ликвидирована вся система Советов народных депутатов. Вместе с этим окончилась научная дискуссия по проблемам преобразования органов государственной власти в органы местного

<sup>1</sup> Постовой Н.В. Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 15-22; Постовой Н.В. Местные Советы и предприятия в условиях самоуправления и рыночных отношений // Хозяйство и право. 1991. № 3. С. 3-13.

<sup>2</sup> Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Внебюджетные фонды // Народный депутат. 1990. № 15. С. 35-43; Игудин А.Г. Будут ли богаче Советы? // Народный депутат. 1991. № 2. С. 19-26; Горский И.В. Местные налоги // Народный депутат. 1991. № 13. С. 63-68; Ляковский А.В. Как Совету стать предпринимателем // Народный депутат. 1990. № 13. С. 63-67.

<sup>3</sup> Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России ... С. 319.

<sup>4</sup> Местное самоуправление: российский вариант. Научно-аналитические обзоры / Фадеев В.И., Шлемин П.И.; под общ. ред. Е.В. Алферова. - М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1993.

<sup>5</sup> Конституционное совещание: противостояние или примирение? // Народный депутат. 1993. № 12. С. 8.

<sup>6</sup> Реформа местной власти в городах России, 1991-2006: монография / под общ. ред. А.О. Брезман. - СПб.: Норма, 2008. С. 63.

самоуправления<sup>1</sup>. В Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> были закреплены нормы о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, тем самым устанавливались базовые принципы развития местного самоуправления в России как самостоятельного института в системе публичной власти. Такие кардинальные изменения актуализировали огромный пласт вопросов теории и практической реализации новой модели местного самоуправления на современном этапе.

Историография проблем местного самоуправления начиная с конца 1993 года весьма обширна, 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. Огромный вклад в разработку ключевых вопросов местного самоуправления внесли правоведы С.А. Авакьян, Л.С. Аникин, Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, А.Г. Гладышев, В.В. Тоболин, В.И. Фадеев, А.И. Широков, С.Н. Юркова и многие другие исследователи<sup>3</sup>. Авторы интересовали общетеоретические и конституционные аспекты организации местного самоуправления в России. В исследованиях предпринимались попытки рассмотреть методологические предпосылки становления местного самоуправления, что было обусловлено необходимостью формирования правоприменительной практики в данной сфере. В работах В.И. Фадеева,

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России ... С. 320.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием, 12 декабря 1993 г. - М., 1993.

<sup>3</sup> Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Опыт социологического исследования. - Саратов, 1997; Аяцков Д.Ф. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 90-е годы XX века. - М., 1997; Барабашев Г.В. Местное самоуправление: учеб. пособие по муницип. праву, истории и теории гос. упр. / Г.В. Барабашев - М.: Изд-во МГУ, 1996; Васильев В.И. Не насаждать искусственно, дать прорасти из глубин жизни. Заметки о научной конференции в МГУ // Российская Федерация. - М., 1994. № 5; Васильев В.И. Готовится важнейший закон. Не допустить бы ошибок // Российская Федерация. - М., 1994. № 13; Волков Ю.Г., Дыльнов Г.В., Кузьмин И.Г., Аникин Л.С. Местное самоуправление: российский путь. - Саратов, 1999; Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 1996; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. - Тула: ТИГИМУС, 1997; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под общ. ред. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001; Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы: Материалы науч.-практ. конф., МГУ, юрид. фак., 25 янв. 1994 г.: - М.: Изд-во МГУ, 1994; 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; Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 1994.

Е.С. Шугриной анализировались правовые и организационные вопросы местного самоуправления, определялись особенности организационно-правовых форм<sup>1</sup>.

Основными дискуссионными вопросами в научных исследованиях Л.В. Гильченко, А.М. Букина и других исследователей являлись проблемы разграничения полномочий и компетенции между уровнями публичной власти<sup>2</sup>. Значительная часть авторов<sup>3</sup> вносила свой вклад в исследование проблем становления и развития местного самоуправления разработкой научных комментариев к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

С середины 1990-х гг. появляется научный интерес к изучению истории местного управления и самоуправления. В исследованиях А.Н. Бурова, Л.В. Гильченко, В.В. Еремяна, В.Г. Игнатова, Б.Н. Миронова, С.А. Сергеева, М.В. Федорова, Р.С. Цейтлина предпринимаются первые попытки осмысления исторического опыта становления местного самоуправления в России<sup>5</sup>. Так, Н.В. Постовой в работе «Местное самоуправление: история, теория, практика» попытался восстановить процесс формирования и последующей эволюции органов местного самоуправления от зарождения российской государственности до середины 90-х годов XX века<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Фадеев В.И. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации. - М.: ИНИОН, 1994; Шугрина Е.С. Муниципальное право. - Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. С. 16–23.

<sup>2</sup> Букин А.М. Система высших органов власти в республике Мордовия: поиск оптимальной модели // Государство и право. 1995. № 2. С. 25-34; Гильченко Л.В. Почему не хотят «государевы люди» поделиться властью с народом // Рос. Федерация. 1995. № 17. С. 41-44; Лысенко В.Н., Калина В.А. Между «суверенизацией» и «губернизацией» // Российская Федерация. 1995. № 20. С. 3-13; Пахомов Е.Н. Пути реформы: что должен решить центр, что лучше передать регионам // Российская Федерация. 1995. №13. С. 35-36.

<sup>3</sup> Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». - М., 1996; Постатейный комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / под общ. ред. Ю.А. Тихомирова. - М., 1996.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>5</sup> Буров А.Н. Местное самоуправление в России: история и современные муниципальные образования: автореф. дис. ... д-ра. ист. наук: 07.00.02 / Алексей Никитович Буров. Волгоград, 2000; Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С. 142-152; Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление мест. самоуправления в России / Л.В. Гильченко, Моск. обществ. науч. фонд. - М.: Первый печ. двор, 1998; 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; 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; Цейтлин Р.С., Сергеев С.А. История государственного и муниципального самоуправления в России. - Казань, 2002.

<sup>6</sup> Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. - М.: Реклам.-изд. центр «Федоров», 1995.

В тот же период возрос исследовательский интерес к изучению опыта земств, городских дум дореволюционной России. Основоположником «земского» направления в истории местного самоуправления можно считать А.И. Солженицына – яркого представителя идеи народного самоуправления<sup>1</sup>. В исторических исследованиях В.Я. Галкина, Н.А. Емельянова, В.С. Коробейникова, Л.Е. Лаптевой, А.Ю. Шутова<sup>2</sup> предпринималась попытка провести параллели в организации структуры местного самоуправления с существовавшей в дореволюционной России системой земств. Подвергалось научному анализу теоретическое наследие дореволюционных ученых, публицистов и историков, исследовавших природу и роль местного самоуправления<sup>3</sup>.

В противоположность взглядам представителей «земского» направления, развивались взгляды «либеральных» исследователей, настроенных на изучение зарубежного опыта европейской демократии и рассматривающих местное самоуправление как институт гражданского общества. Возможно выделить таких авторов, как Г.В. Барабашев, В.И. Лысенко, Н.П. Медведев, А.И. Черкасов, которые в своих работах рассматривали исторический аспект развития местного самоуправления в зарубежных странах<sup>4</sup>. Некоторые авторы предприняли попытку объединить представленные идеи и считали, что Россия стремится возратить утраченные после октября 1917 года ценности и в тоже время она стремится к достижениям европейского опыта в области организации местного самоуправления<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Солженицын А.И. Нет выше задачи, чем сбережение народа // Посев. 1995. № 1. С. 58-62.

<sup>2</sup> Галкин В.Я., Иванов Н.С. Из истории Московской городской думы // Социально-гуманитарные знания. 1997. № 4. С. 45-64; Емельянов Н.А. Местное самоуправление в дореволюционной России. - Тула, 1997; Коробейников В.С. Земство как форма управления делами общества и государства // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 1. С. 115-120; Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. - М.: Изд-во РАГС, 1999.

<sup>3</sup> Абрамов В.Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве // Политические исследования. 1998. № 4. С. 152-155; Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. - М.: Муницип. власт, 1999.

<sup>4</sup> Барабашев Г.В., Шерemet К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). - М., 1991; Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. - Тула: ГМРИП «Левша», 1996; Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политический опыт и тенденции 80-90 годов. - М.: Наука, 1994; Местное самоуправление в зарубежных странах: (информ. обзор) / под общ. ред. Н.П. Медведева и др. - М.: Юрид. лит., 1994; Черкасов А.И. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование. - М.: ИНИОН, 1994.

<sup>5</sup> Анимича Е.Г. Местное самоуправление: история и современность. - Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1998.

Закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> развивал конституционные принципы и являлся важным началом в становлении новой конституционной модели местного самоуправления в России. Многие ученые отмечали его безусловную значимость в развитии местного самоуправления<sup>2</sup>. Другие исследователи выступали с критикой в адрес данного закона, указывая на его противоречивый характер и отсутствие механизмов реализации конституционных принципов. Так, В.И. Васильев утверждал, что «документ носит расплывчато-рамочный характер, поскольку намечает решение важных вопросов территориального устройства и порядок функционирования местного самоуправления лишь «пунктиром»»<sup>3</sup>. С.А. Авакьян обращал внимание на проблему недостаточной ответственности органов местного самоуправления, предусмотренной нормами закона<sup>4</sup>. Свое утверждение он аргументировал примерами неоднократного злоупотребления полномочиями и нарушения закона должностными лицами и органами местного самоуправления.<sup>5</sup>

По мнению Н.В. Щербаковой и Е.С. Егоровой, реформа местного самоуправления в процессе своего развития сталкивалась с рядом существенных проблем, одной из которых являлась бюрократизация местных органов власти, другой – отсутствие механизмов контроля за их деятельностью со стороны населения<sup>6</sup>. А.А. Замотаев<sup>7</sup> и С.С. Митрохин<sup>8</sup>, изучив законодательное регулирование местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, пришли к выводу, что успех реформы местного самоуправления во многом обусловлен региональной спецификой. Они сошлись во мнении, что причина,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>2</sup> Чинарихина Г.Г. Концепция Федерального закона о местном самоуправлении в преломлении практического опыта // Власть. 1995. № 11. С. 17.

<sup>3</sup> Васильев В.И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практ. пособие. - М.: Юринформцентр, 1999. - С. 80.

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федер. закона: Материалы науч.-практ. конф., 25 апр. 1996 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. - С. 14.

<sup>5</sup> Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии ... С. 321.

<sup>6</sup> Местное самоуправление в России: теория и практика / Н.В. Щербакова, Е.С. Егорова. - Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1996. - 99 с. - С. 81.

<sup>7</sup> Реформа местного самоуправления в региональном измерении: по материалам из 21 региона Российской Федерации / под общ. ред. С. Рыженкова, Н. Винника. - М.: МИГПИ, 1999. С. 16-25.

<sup>8</sup> Там же. С. 33-45.

тормозящая муниципальную реформу, заключается в сопротивлении местному самоуправлению региональных элит.

Научный интерес к изучению проблем и противоречий в процессе развития местного самоуправления стал распространяться на субъекты Российской Федерации. Вопросы взаимодействия региональных органов власти с органами местного самоуправления являлись предметом научного интереса Т.М. Бялкиной<sup>1</sup>. В 1996 году была опубликована коллективная монография «Региональные особенности местного управления и самоуправления», в которой на материалах Ростовской области рассматривался процесс принятия и реализации законов, регулирующих местное самоуправление<sup>2</sup>. В коллективном исследовании 1998 года «Местное самоуправление: Региональный аспект» анализировалось состояние регионального законодательства в области местного самоуправления в различных регионах Российской Федерации<sup>3</sup>. В исследовании «Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность» анализировались проблемы повышения эффективности власти в условиях развития социально-экономических реформ, проводимых в регионах России<sup>4</sup>. В коллективной монографии «Реформа местного самоуправления в региональном измерении: по материалам из 21 региона Российской Федерации» реформа местного самоуправления рассматривалась в правовом, организационном, финансовом, политическом и этнополитическом аспектах<sup>5</sup>. Рост научного интереса к исследованию региональной специфики построения местного самоуправления был обусловлен тем, что федеративное устройство России не имеет единой системы местного самоуправления, выстроенной по определенному образцу, что

---

<sup>1</sup> Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении / Т.М. Бялкина. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996.

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

<sup>3</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации: Региональный аспект / Варламова Н.В., Воронин А.Г., Гильченко Л.В., Дементьев А.Н., Кортунов А.В., Лаптева Л.Е., Славин М.М. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1998.

<sup>4</sup> Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность: (На прим. Сев.-Кавк. региона) / Игнатов В.Г., Хоперская Л.Л., Понделков А.В. и др. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 1998.

<sup>5</sup> Реформа местного самоуправления в региональном измерении: по материалам из 21 региона Российской Федерации / под общ. ред. С. Рыженкова, Н. Винника. - М.: МИГПИ, 1999.

позволяет реализовать множество различных вариантов организации местного самоуправления на территориях ее субъектов.<sup>1</sup>

Таким образом, к рубежу XX - XXI вв. в отечественной науке складывается обширный диапазон направлений исследования местного самоуправления, которые охватывают широкий пласт проблем. Так, в работах историков Л.Ф. Писарьковой, А.Б. Каменского рассматривалась история развития самоуправления в России до 1917 года без попытки провести исторические параллели с развитием местного самоуправления в современный период<sup>2</sup>. По справедливому замечанию Л.Ф. Писарьковой, «...самоуправление является историческим процессом, имеющим «временные и национальные особенности» в своем развитии. Тем самым нет необходимости относить исторический процесс развития самоуправления в России к европейскому пути, так же как и не стоит искать корни современного местного самоуправления в далеком земстве»<sup>3</sup>.

В тот же период в экономической науке развивался научный интерес к проблемам формирования местных бюджетов, муниципальной собственности, к финансовым проблемам муниципальных образований. В работах представителей экономической науки активно исследовались проблемы местных финансов, муниципальной собственности<sup>4</sup>. В практических исследованиях экономического толка Е.Г. Анимыцы, В.Н. Лексина, А.Н. Швецова<sup>5</sup> проводился сравнительный статистический анализ показателей социально-экономического развития в различных городах России.<sup>6</sup>

В конце 1990-х гг. к исследованию проблем местного самоуправления активно подключились социологи. В работах В.И. Быстренко, И.В. Мерсияновой, Г.Н. Москаленко, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой, А.В. Чебановой и других

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии ... С. 322.

<sup>2</sup> Каменский А.Б. Взгляд на историю местного управления // Политические исследования. 2000. № 5. С. 27-31.

<sup>3</sup> Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинности, право // Отечественная история. 2001. № 2. С. 3-27, № 3. С. 25-29.

<sup>4</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>5</sup> Анимыца Е.Г. Местное самоуправление: история и современность. - Екатеринбург, Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1998; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т., 12 кн. Т. 1. - М.: УРСС, 2000.

<sup>6</sup> Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии ... 322.

исследователей развивались общественные теории местного самоуправления<sup>1</sup>. В публикациях авторов изучались вопросы, связанные с анализом состояния, выстроенного в России местного самоуправления, выявлением проблем его становления, ценностно-нормативных предпосылок его развития, поиском наиболее оптимальных моделей самоуправления. Социальный институт местного самоуправления рассматривался в работах социологов как необходимый ресурс общественного развития и фактор формирования в России полноценного гражданского общества.

В исследованиях проблем местного самоуправления в конце 1990-х гг. преобладали работы политико-правового характера. Это обусловлено прежде всего тем значением, которое придается качеству правовой базы функционирования местного самоуправления. Правоведами разрабатывались конституционно-правовые аспекты местного самоуправления<sup>2</sup>. Создавалась научная и учебная литература по новой отрасли научного знания – муниципальному праву<sup>3</sup>. С целью формирования системы эффективного управления разрабатывалось большое количество научной и учебной литературы по муниципальному управлению, муниципальному менеджменту<sup>4</sup>.

Для темы исследования наиболее важными являются работы, посвященные местному самоуправлению в Ростовской области. Выдающимися представителями донской научной мысли являлись Л.А. Велихов<sup>5</sup> и А.И. Солженицын<sup>6</sup>. Они внесли значительный вклад в формирование научно-

<sup>1</sup> Территориальное общественное самоуправление. Вып. 4: Азбука самодеятельности: социальные, исторические и правовые страницы: Информ.-метод. пособие / Быстренко В.И., Мерсиянова И.В., Москаленко Г.Н. - Новосибирск, 2001.; 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; Шишова А.Н. Местное самоуправление в формах государственности современной России как фактор социально-политического развития: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.05 / Анна Николаевна Шишова. - Ярославль, 2000.

<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> Васильев В.И. Местное самоуправление. - М., 1999; 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. Мегалополис как объект управления: Анализ московского законодательства. - М., 1998.

<sup>5</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л.А. Велихов. - М.: Наука, 1996.

<sup>6</sup> Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию?: Посильные соображения / А.И. Солженицын. - Париж: YMCA-press, 1990.

теоретической основы российского местного самоуправления. Их идеи получили юридическое осмысление и развитие в рамках созданной под началом Н.С. Бондаря оригинальной Ростовской научной школы муниципального права на базе кафедры муниципального права и управления Ростовского государственного университета (в настоящее время кафедра конституционализма Южного федерального университета). Н.С. Бондарь внес существенный вклад в исследование современных конституционно-правовых проблем местного самоуправления.

Интерес к изучению проблем становления местного самоуправления в Ростовской области наметился в конце 1990-х - начале 2000-х гг. В работах исследователей В.И. Бутова, В.Г. Игнатова, А.В. Понеделкова, В.А. Сологуба, А.М. Старостина предпринимались попытки проанализировать реализацию реформы местного самоуправления в Ростовской области, оценить перспективы развития местного самоуправления, выявить существующие проблемы и наметить пути их решения<sup>1</sup>. Проблемы организации местного самоуправления в регионах Северного Кавказа стали предметом научного интереса исследователей О.Ф. Люльки<sup>2</sup>, В.А. Харченко, Л.Л. Хоперской<sup>3</sup>.

В этот период предпринимались первые попытки осмысления исторического опыта становления местного самоуправления в Ростовской области. Для Ростовской области характерна глубина исторических традиций местного самоуправления, воплотившаяся в уникальных формах казачьего самоуправления. В монографии «Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора» прослеживается попытка восстановления истории властных структур, определения методов и форм их организации. История донского

---

<sup>1</sup> Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: Проблемы, концепции, практика решения / Игнатов В.Г., Бутов В.И., Понеделков А.В. - Ростов н/Д., 1999; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. - Ростов н/Д.: Изд-во МарТ, 2003; Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства. - Ростов н/Д., 2001; Старостин А.М., Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность (на примере Северо-Кавказского региона). - Ростов н/Д., 1998.

<sup>2</sup> Люлька О.Ф. Проблемы организации местного самоуправления на Северном Кавказе // Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1996, Вып. 3. С. 127-130.

<sup>3</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации: Региональный аспект / Варламова Н.В., Воронин А.Г., Гильченко Л.В., Дементьев А.Н., Кортунов А.В., Лаптева Л.Е., Славин М.М. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1998. С. 38-58.

казачества, рассмотренная через призму публично-властных отношений, позволила авторам выдвинуть тезис о наличии на Дону прямой формы 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, воспитания гражданской ответственности российского общества<sup>1</sup>. Схожая позиция высказывалась в научных публикациях многих авторов<sup>2</sup>. Отметим, что в конце 1990-х - начале 2000-х гг. появился целый пласт научной и публицистической литературы, посвященной истории казачества<sup>3</sup>. Предпринимались активные попытки возрождения традиций донского казачества, в том числе и в традиционных формах казачьего самоуправления<sup>4</sup>.

Проблемы реформирования органов местного самоуправления в Ростовской области в начале 2000-х гг. рассмотрены в исследованиях В.Г. Игнатова, В.В. Рудого<sup>5</sup>. Изучению взаимоотношений органов государственной власти Ростовской области и местного самоуправления посвящена статья З.Г. Гереева<sup>6</sup>. Правовой аспект финансово-экономической основы местного самоуправления освещен в диссертации А.В. Курочкина<sup>7</sup>. Теоретико-методологические основы территориальных и местных финансов изучены в монографиях О.Б. Ивановой и

---

<sup>1</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>2</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.

<sup>3</sup> Дулимов Е.И. Славяне средневекового Дона: (к вопросу о предпосылках формирования казачьей государственности): учеб. пособие. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 2001; Гордеев А.А. История казачества. - М.: Вече, 2006; Фетисов В.А. Донские славяне: Краткая история донских казаков. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 2004.

<sup>4</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>5</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>6</sup> Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы научно-теоретической конференции (29 ноября 2002 года) / под общ. ред. В.Н. Ткачева, Н.В. Федоренко. - Ростов н/Д.: ЗАО «Книга», 2002. С. 100-104.

<sup>7</sup> Курочкин А.В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Андрей Викторович Курочнин. - Ростов н/Д., 2003.

других исследователей<sup>1</sup>. Вопросы формирования органов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях Ростовской области рассмотрены в исследованиях А.В. Евсюкова<sup>2</sup>, Д.О. Коржова<sup>3</sup>, А.М. Стратович<sup>4</sup>, С.П. Шаповаловой<sup>5</sup>. Социальные проблемы муниципальных образований Ростовской области со статусом сельских поселений исследованы Е.Н. Криулиной, Н.В. Тарасенко<sup>6</sup>.

Проблемы социального статуса муниципальных служащих в муниципальных образованиях Ростовской области представлены в работе В.Д. Лысенко<sup>7</sup>. В монографии И.Г. Игнатова, Е.П. Беклемищева «Социально-демографическая структура кадров органов власти» приведены результаты анализа социально-демографической структуры кадров аппарата органов исполнительной власти и местного самоуправления Ростовской области<sup>8</sup>. 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>9</sup>. Изучению политического процесса и многопартийности в Ростовской области, в том числе и на местном уровне,

---

<sup>1</sup> Иванова О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология. - Ростов н/Д.: РИНХ, 2004; Финансовая стабилизация муниципальных образований в условиях развития бюджетного федерализма / О.Б. Иванова Т.Ф. Романова С.Н. Рукина. - Ростов н/Д.: РИНХ, 2002.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы научно-теоретической конференции (29 ноября 2002 года) / под общ. ред. В.Н. Ткачева, Н.В. Федоренко. - Ростов н/Д.: ЗАО «Книга», 2002. С. 125-128.

<sup>3</sup> Там же. С. 128-130.

<sup>4</sup> Там же. С. 122-124.

<sup>5</sup> Там же. С. 130-133.

<sup>6</sup> Криулина Е.Н., Тарасенко Н.В. Местное самоуправление и занятость сельского населения: грани соприкосновения // Северо-кавказский юридический вестник. 1998. № 3. С. 99-108.

<sup>7</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>8</sup> Игнатов В.Г., Беклемищев Е.П. Социально-демографическая структура кадров органов власти. Вып. 1. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2001.

<sup>9</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.

посвящены исследования С.В. Чуева<sup>1</sup>. Модификации правовых основ проведения муниципальных выборов, реализации населением муниципальных образований Ростовской области форм непосредственной демократии посвящены работы С.В. Юсова<sup>2</sup>. Опубликованный в 2004 г. сборник научных статей и электоральной статистики «Выборы и референдумы в Ростовской области. 1989-2004» предоставил возможность ознакомиться с разнообразием избирательных компаний в Российской Федерации на примере организации выборов в Ростовской области<sup>3</sup>.

Административная реформа первой половины 2000-х гг., призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, вызвала новый интерес к научной разработке теоретических и практических вопросов местного самоуправления. Анализ историографии показывает, что исследования проблем местного самоуправления в России после начала административной реформы продолжали носить междисциплинарный характер. В связи с затянувшимся процессом совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей местное самоуправление, в научных публикациях тех лет наиболее полно представлен правовой аспект<sup>4</sup>. В дискуссию с новой остротой вернулись вопросы компетенции органов всех уровней публичной власти, распределения бюджетных доходов среди уровней бюджетной системы, формирования местных

---

<sup>1</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>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. С. 6-9; Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы междунар. науч.-практ. конф., 3 апреля 2010 г. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. С. 30-36; Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов // под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд-во Избир. Ком. 2002. С. 88-110.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Беркович Е.Ф. Законность и местное самоуправление в РФ. - М.: Ось-89, 2005; Широков А.Н., Юркова С.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. - М.: ФГНУ «Рос. науч. центр гос. и муницип. упр.», 2004.

бюджетов<sup>1</sup>. Принятый в 2003 году новый закон о местном самоуправлении<sup>2</sup>, позволил рассматривать местное самоуправление с позиции исторической науки<sup>3</sup>.

Многочисленная литература по исследованию проблем местного самоуправления в России весьма разнообразна как по аспектам изучения, так и по научным направлениям. Анализ историографии дает возможность утверждать, что проблемой местного самоуправления занимаются специалисты различных областей знания и в каждой отрасли науки есть свои вопросы, касающиеся местного самоуправления. Взгляды ученых по различным аспектам проблемы имеют как векторы сближения, так и расхождения в оценках и суждениях. Междисциплинарный интерес к исследованию проблем местного самоуправления во многом обусловлен неполнотой источниковой базы, на которой базировались и продолжают базироваться научные разработки.

Таким образом, в сфере исследования различных аспектов местного самоуправления в России накоплен немалый опыт. Несмотря на значительный объем литературы, о систематичности во взглядах на проблему говорить сложно. Отмечается недостаток изучения региональных источников. 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

---

<sup>1</sup> Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты / под общ. ред. И. Стародубровской. - М.: ИЭПП, 2005; Смольникова Л.В., Шушарин А.Л. Финансовое обеспечение стратегии развития города. - Томск: Том. гос. ун-т, 2003; Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. Изд. 3-е, испр. и доп. - М.: Едиториал, 2004; Финансовая помощь местным бюджетам: региональное законодательство / под общ. ред. В.В. Климанова. - М.: УРСС, 2004; Финансово-экономические проблемы реформирования местного самоуправления: стенограмма заседания секции «Финансово-экономическая политика» Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации (26 октября 2006 г.) // Вопросы МСУ. 2007. № 1. С. 51-71.

<sup>2</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>3</sup> История местного самоуправления в России: Учеб.-метод. материалы. - Ставрополь: Пресса, 2004; Лукичев А.Н. Исторический опыт реформирования местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях в 90-е годы XX века. - Вологда: Древности Севера, 2007; Местное самоуправление: история и современность // Библиотеки и органы местного самоуправления: пути сотрудничества: материалы краевой научно-практической конференции. - Барнаул, 2003; Шилкина Е.Л. Местное самоуправление: история и современность. - Шахты: Изд-во РГПУ, 2002; Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики. - М.: Независимый ин-т гражд. о-ва, 2005.

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.

---

<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.

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

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>6</sup>. Важную часть исследования составили стенограммы сессий Совета народных депутатов Ростовской области<sup>7</sup> и Законодательного собрания Ростовской области<sup>8</sup>, раскрывающие позиции представительных органов по различным вопросам местного самоуправления. Важно обратить внимание на неполное состояние областной источниковедческой базы по проблемам местного самоуправления. Так, в ГАРО отсутствует такая важная для темы исследования группа документов, как

---

<sup>1</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>2</sup> Государственный архив Ростовской области (ГАРО). Ф. Р-3737. Оп. 16.

<sup>3</sup> ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1.

<sup>4</sup> ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1.

<sup>5</sup> ГАРО. Ф. Р-4595. Оп. 1.

<sup>6</sup> ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1.

<sup>7</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 122, 123.

<sup>8</sup> ГАРО. Ф. Р-4577. Оп. 1. Д. 13-30.

законодательные и нормативные документы высших органов государственной власти СССР и Российской Федерации о реорганизации органов государственной власти и органов местного самоуправления за 1989-1993 гг.<sup>1</sup>

Недостающие сведения 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 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

---

<sup>1</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 110.

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.

# ГЛАВА 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

## §1. Реорганизация органов местной власти в органы местного самоуправления<sup>1</sup>

Организация местной власти в РСФСР строилась на системе представительных органов народа – Советов, как органов государственной власти, действующих по принципу строгой соподчинённости нижестоящих органов вышестоящим<sup>2</sup>. Разделение государственной власти и местного самоуправления на конституционном уровне произошло в мае 1991 года, когда Съезд народных депутатов РСФСР принял Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»<sup>3</sup>. Новая редакция статьи 138 Конституции РСФСР устанавливала, что «местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через местные Советы народных депутатов»<sup>4</sup>. Советы выступали в роли основного звена местного управления, но при этом являлись одновременно и органами местного самоуправления, и органами государственной власти на местах.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» 14-28 апреля 2022 г. - М.: Издательский дом ФГБОУ ВО ГУУ, 2022. С. 74-77; 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; Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance // International Conference «Scientific research of the SCO countries: synergy and integration». Инфинити Beijing, PRC. 2023. Pp. 114-120.

<sup>2</sup> Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance // International Conference «Scientific research of the SCO countries: synergy and integration». Инфинити Beijing, PRC. 2023. P. 117.

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

<sup>4</sup> Шустов В.Г. Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 73.

<sup>5</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. ... С. 140.

Принятый в 1991 году Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>1</sup> закрепил новый взгляд на понятие «местное самоуправление», установив его как систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических, национально-этнических и иных особенностей. Закон закреплял положение местных Советов народных депутатов в качестве представительных органов власти через которые население осуществляет местное самоуправление. Кроме Советов в систему местного самоуправления вышеназванный закон включал местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления. Законодательно разграничивались функции и компетенции представительного и исполнительного органов власти на местах, вводился принцип выборности населением главы местной администрации. Одновременно с данными новациями в Законе сохранялся принцип соподчинённости местных органов управления вышестоящим Советам и исполнительным органам<sup>2</sup>.

Местное самоуправление должно было осуществляться в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах, то есть в границах административно-территориальных единиц. В Ростовской области в конце 1980-х - начале 1990-х гг. система местных Советов народных депутатов включала в себя 496 Советов различных уровней. В их состав входили 416 сельских и поселковых Советов, 42 районных Совета в сельских районах области, 7 городских Советов в городах районного подчинения, 15 городских Советов в городах областного подчинения<sup>3</sup>, а также 16 городских районных Советов<sup>4</sup>. Советы народных депутатов по своему составу являлись весьма многочисленными органами. Так, Ростовский областной Совет народных

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>2</sup> Ганина О.Ю., Чихладзе Л.Т. Эволюция законодательного регулирования правового статуса органов местного самоуправления в России в XX - начале XXI в. // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 44.

<sup>3</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004. Сборник науч. статей и элект. статист. - Ростов н/Д., 2004. С. 17.

<sup>4</sup> Региональные особенности местного управления и самоуправления / В.Г. Игнатов и др. – Ростов н/Д, 1996. – С. 25.

депутатов 21 созыва состоял из 300 депутатов<sup>1</sup>, Ростовский городской Совет включал в себя 200 депутатов<sup>2</sup>, количество депутатов районных Советов в городе Ростове-на-Дону превышало 570 человек, а общая численность депутатов Ростовской области по итогам выборов народных депутатов местных Советов, состоявшихся 4 марта 1990 года, составляла 17237 человек<sup>3</sup>.

Местные Советы избирались населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Основной формой работы местного Совета являлась сессия, созываемая не реже двух раз в год председателем Совета, избранным на первой сессии из числа депутатов тайным голосованием. С целью улучшения условий организации работы региональных Советов народных депутатов был принят Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»<sup>4</sup>, который предусматривал создание малых Советов взамен упраздненных президиумов. Малый Совет обладал более широкими полномочиями и избирался по норме: одна десятая от числа депутатов, установленного для соответствующего местного Совета народных депутатов. Малый Совет Ростовского областного Совета народных депутатов был избран в составе 30 депутатов и приступил к работе в декабре 1991 года, решая вопросы местного значения между сессиями основного Совета<sup>5</sup>.

Структурными подразделениями в составе Ростовского областного Совета народных депутатов являлись постоянные комиссии, в рамках деятельности которых происходило предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению Совета. Работа по развитию местного самоуправления в Ростовской области велась на базе постоянной комиссии по вопросам работы Совета народных депутатов и развитию самоуправления. Основными направлениями деятельности комиссии, заявленными в регламенте ее работы, были: подготовка программы развития местного самоуправления в Ростовской

<sup>1</sup> Центр документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИРО). Ф. 9. Оп. 102. Д. 148. Л. 6.

<sup>2</sup> Чуев С.В. Перестройка 1985–1991 гг. на Дону: лица, события, исторические итоги. - М.: Издательские решения, 2020. - С. 539.

<sup>3</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 438.

<sup>4</sup> Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

<sup>5</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 35. Л. 32.

области; участие в разработке проектов областного Устава, проектов решений административно-территориального устройства области; взаимодействие с местными Советами, местными администрациями, органами территориального общественного самоуправления; оказание организационной, методической, правовой помощи по вопросам их деятельности; подготовка заключения по положениям о местном самоуправлении районных, городских, поселковых, сельских Советов народных депутатов<sup>1</sup>.

За период с января 1992 по декабрь 1993 гг. в рамках деятельности постоянной комиссии по вопросам работы Совета народных депутатов и развитию самоуправления было проведено 15 заседаний. Анализ протоколов заседаний комиссии позволяет систематизировать их по основным направлениям деятельности. Так, вопросы административно-территориального устройства Ростовской области (образования и преобразования городских и сельских поселений) на заседаниях комиссии обсуждались десять раз. Организационным вопросам и регламенту работы комиссии было посвящено девять заседаний. Обсуждение проекта Программы развития местного самоуправления в Ростовской области проводилось один раз<sup>2</sup>. Однократно организовывались обсуждения таких важных для развития местного самоуправления вопросов, как проект областного Устава<sup>3</sup> и проект Основ организации территориального общественного самоуправления<sup>4</sup>. По одному заседанию отводилось на обсуждение проектов Конституции РФ<sup>5</sup> и документов по организации и проведению выборов в областной орган представительной власти<sup>6</sup>.

Процесс формирования органов исполнительной власти в Ростовской области начался в октябре 1991 года<sup>7</sup>. Первый глава администрации Ростовской области В.Ф. Чуб<sup>8</sup> был назначен Указом Президента РСФСР «О главах

---

<sup>1</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 152. Л. 7.

<sup>2</sup> Там же. Л. 10.

<sup>3</sup> Там же. Л. 15.

<sup>4</sup> Там же. Л. 24.

<sup>5</sup> Там же. Л. 30.

<sup>6</sup> Там же. Л. 34.

<sup>7</sup> Пономарева М.А. Власть и общество на юге России в условиях политических преобразований в 1960-1990-е годы: монография / М.А. Пономарева. - Ростов н/Д.: Изд-во Юж. Фед. унив., 2019. - С. 106.

<sup>8</sup> Чуб Владимир Федорович – российский политик, занимавший пост губернатора Ростовской области с 1991 по 2010 год.

администраций краев и областей РСФСР» 8 октября 1991 года<sup>1</sup>. На основании постановления Верховного Совета РСФСР<sup>2</sup> полномочия исполкомов Советов прекращались с момента вступления в должность главы соответствующей местной администрации. В соответствии с полученными полномочиями главы администраций краёв, областей, районов и городов начали свою деятельность с реорганизации исполнительно-распорядительных органов власти в исполнительные органы местного самоуправления. Постановлением главы администрации Ростовской области был ликвидирован исполнительный комитет областного Совета народных депутатов<sup>3</sup>. Исполнительно-распорядительные функции государственного управления в Ростовской области перешли к главе администрации, который исполнял эти функции в пределах своей компетенции: издавал распоряжения и постановления; обеспечивал взаимодействие с областным Советом народных депутатов, его органами; предоставлял областному Совету отчет об исполнении бюджета области<sup>4</sup>; самостоятельно формировал областную администрацию, определял ее структуру.<sup>5</sup>

В период с октября 1991 по февраль 1992 гг. происходил процесс формирования структуры областной администрации. Главой администрации были назначены его заместители<sup>6</sup>, в том числе и председатель правительства В.Н. Анпилов<sup>7</sup>. Был определен и назначен состав заместителей председателя правительства области по строительству и коммунальному хозяйству; по социальным вопросам; по экономике и финансам; по промышленности, транспорту и энергетике и другие заместители<sup>8</sup>. В короткие сроки проведены

---

<sup>1</sup> Указ Президента РСФСР от 8 октября 1991 г. № 139 «О главах администраций краев и областей РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1351.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1011.

<sup>3</sup> Постановление Главы администрации Ростовской области от 16 октября 1991 г. № 2 «О вопросах, связанных с прекращением полномочий исполнительного комитета областного Совета народных депутатов» // ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

<sup>4</sup> Берковский Б.Л., Белоцерковский Г.А. Это из нашей истории строки... - Ростов н/Д.: Феникс, 2019. - С. 17.

<sup>5</sup> Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области // Материалы VII Международной научно-практической конференции Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе (14-28 апреля 2022 г.) Издательский дом ФГБОУ ВО ГУУ. Москва, 2022. С. 75.

<sup>6</sup> ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Д. 2. Л. 62.

<sup>7</sup> Анпилов Виктор Николаевич – первый заместитель главы администрации (губернатора) Ростовской области – председатель Правительства Ростовской области в 1995-2000 гг.; первый заместитель Полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе в 2000-2006 гг.

<sup>8</sup> ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Д. 2. Л. 106, 110, 113, 230, 260.

структурные изменения аппарата управления Ростовской областью. Были ликвидированы ряд управлений, комитетов и отделов облисполкома, образованы новые структурные подразделения при администрации области: создано управление делами и введена должность управляющего делами; организован отдел внешних и экономических связей; создан пресс-центр при администрации области<sup>1</sup>.

В условиях политического кризиса августа 1991 года Президент РСФСР Б.Н. Ельцин, руководствуясь постановлением V Съезда народных депутатов РСФСР, введшим мораторий на проведение выборов всех уровней до 1 декабря 1992 года<sup>2</sup>, издал Указ «О порядке назначения глав администраций»<sup>3</sup>. Согласно Указу главы местной администрации должны были назначаться главой вышестоящей администрации по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов. На этом основании в конце 1991 года главой администрации Ростовской области были назначены и приступили к своим обязанностям главы администраций всех районов, городов областного и районного подчинения, за исключением главы города Ростова-на-Дону.

Право назначать и освобождать глав краевых и областных центров, на период действия вышеназванного Постановления, Президент РСФСР оставлял за собой. Первый глава администрации города Ростова-на-Дону Ю.Б. Погребщиков<sup>4</sup> был назначен Указом Президента РСФСР согласно рекомендации Ростовского городского Совета народных депутатов<sup>5</sup>. Таким образом шел процесс формирования новой системы исполнительной власти в Ростовской области. Главы администраций в свою очередь формировали новые исполнительные органы власти – местные администрации. Создаваемая администрация всех уровней, пришедшая на смену исполкомам, была выведена из системы Советов, стала подконтрольна непосредственно органам федеральной власти, а также

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 144, 184, 295, 326, 332, 361, 364, 370, 381.

<sup>2</sup> Постановление V (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальных экономических реформ» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

<sup>3</sup> Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.

<sup>4</sup> Погребщиков Юрий Борисович – первый глава администрации (мэр) г. Ростова-на-Дону (1991-1993 гг.).

<sup>5</sup> Указ Президента РСФСР от 11 декабря 1991 г. № 263 «О назначении глав администраций городов – областных и краевых центров РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1822.

изменила принцип своей деятельности – отказ от коллегиальности в пользу единоначалия<sup>1</sup>.

Одной из наиболее важных проблем, остро проявившихся в процессе становления местного самоуправления, являлась неурегулированность вопросов разделения властей, полномочий и компетенций между местными Советами и главами администраций<sup>2</sup>. Так, Совет народных депутатов мог отменять нормативные акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета. Глава местной администрации имел право опротестовать решения соответствующего местного Совета, адресованные местной администрации. Попытки разграничения полномочий и функций между представительными и исполнительными органами предпринимались нормами Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>3</sup>, а также Законом РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»<sup>4</sup>. Данными законодательными актами предусматривался принцип разделения властей и разграничения статусов местных Советов и местной администрации, но сохранялась соподчинённость нижестоящих представительных органов и местной администрации вышестоящим органам<sup>5</sup>.

Особенностью Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» являлась попытка построения с его помощью единой модели местного самоуправления с преобладающей ролью главы местной администрации, что неизбежно вело к уменьшению статуса председателя Совета народных депутатов, как высшего должностного лица. Такая ситуация зачастую способствовала противостоянию глав администраций, которые получили большие властные полномочия и Советов народных депутатов, которые эти полномочия утратили.

В этой связи весьма показательны неоднократные конфликты между Ростовской городской администрацией и городским и областным Советами

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области. С. 75.

<sup>2</sup> Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance ... P. 115.

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>4</sup> Постановление ВС РСФСР от 5 марта 1992 г. № 2450-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 13. Ст. 664.

<sup>5</sup> Шустов В.Г. Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении ... С. 74.

народных депутатов в 1991-1993 гг. Причина конфликтов кроется в неурегулированности на тот момент статуса государственного имущества, не разделенного еще на муниципальную, областную или федеральную собственность и различии взглядов на приватизацию данного имущества. В своих воспоминаниях первый глава администрации города Ростова-на-Дону Ю.Б. Погребщикова утверждает, что «городской Совет во главе с председателем В.П. Мусиенко постоянно оказывал сопротивление всем процессам, которые пыталась генерировать администрация города, в частности, процессу разгосударствления объектов недвижимости»<sup>1</sup>. Итогом конфликта между органами исполнительной и представительной власти в городе Ростове-на-Дону стала добровольная отставка главы администрации города летом 1993 года.

Противостояние политических сил в России осенью 1993 года разразилось конституционным кризисом и привело к радикальным переменам в сфере государственного устройства и управления. Финалом конфликта между исполнительной и законодательной ветвями власти стал Указ Президента РФ Б.Н. Ельцина о проведении поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации<sup>2</sup>. Указ прекращал осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ. Указом Президента РФ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» назначался референдум о новой Конституции РФ<sup>3</sup>. Таким образом, этап постепенного эволюционного преобразования местных органов государственной власти в органы местного самоуправления завершился с наступлением радикальных перемен в данной сфере<sup>4</sup>. В короткие сроки Президентом РФ было издано несколько указов,

---

<sup>1</sup> Погребщикова Ю.Б. И верь, и бойся, и проси... / Ю.Б. Погребщикова. - Ростов н/Д.: Феникс, 2008. - С. 250.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ (САПП РФ). 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ (САПП РФ). 1993. № 42. Ст. 3995.

<sup>4</sup> Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях: сб. ст. / под общ. ред. С.В. Журавлева. - М.: ИРИ РАН: Центр гуманитарных инициатив, 2019. - С. 10.

направленных на ликвидацию системы местных Советов и ускоренное формирование местного самоуправления в России по инициативе сверху<sup>1</sup>.

В Ростовской области существовали политические противоречия, но перемены происходили мирным путем. По мнению С.В. Чуева, в период противостояния между президентскими структурами и Верховным Советом, полномочный представитель Президента РФ В.Н. Зубков<sup>2</sup> энергично продвигал позицию Б.Н. Ельцина. «Осенью 1993 г. Зубков приветствовал Указ Президента РФ № 1400, который, по его мнению, прекратил деятельность «окончательно скомпрометировавших органов власти», осуществлявших «антинародную» политику»<sup>3</sup>.

Действия Президента РФ поддерживали исполнительные органы власти всех уровней, в то время как внеочередная 16-я сессия областного Совета народных депутатов признала Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» неконституционным<sup>4</sup>. Отметим, что уже 6 октября малый Совет Ростовского областного Совета народных депутатов принял решение «...осудить авантюристские действия бывшего руководства Верховного Совета и, прежде всего, его председателя Хасбулатова Р.И. и бывшего вице-президента Руцкого А.В., приведшие к кровопролитию в Москве и дестабилизации общества. В целях недопущения усиления конфронтации между представительными и исполнительными органами, сохранения спокойствия и нормальной жизнедеятельности населения области руководствоваться Указом Президента РФ»<sup>5</sup>.

В попытке предупреждения возможных эксцессов, связанных с политическим противостоянием в процессе перехода к новой системе власти, областные политические деятели обращались со страниц прессы. Так, В.Н. Зубков

---

<sup>1</sup> Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance ... P. 116; Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 193.

<sup>2</sup> Зубков Владимир Николаевич – первый полномочный представитель Президента РФ в Ростовской области (1991-1994 гг.).

<sup>3</sup> Чуев С.В. Противоречивый полпред. В.Н. Зубков: штрихи к портрету // Общество: философия, история, культура. 2022. № 8. С. 142.

<sup>4</sup> Елдинов О.А. Власть и городские сообщества Ростовской области 1985-2003 гг.: исторический опыт эволюционного взаимодействия: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Олег Александрович Елдинов. - Ставрополь, 2019. С. 109.

<sup>5</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 139. Л. 3-4.

обратился к депутатам Ростовского облсовета. В своем обращении он призвал депутатов к самороспуску областного Совета народных депутатов<sup>1</sup>, считая, что «только роспуск нынешнего депутатского корпуса и выборы нового дееспособного Донского парламента позволят (депутатам – А.Н.) сохранить достоинство и уважение избирателей, а жителей области избавит от ненужной конфронтации»<sup>2</sup>.

В статье, опубликованной во всех крупных изданиях «Надеюсь, здравые силы возьмут верх!», глава областной администрации В.Ф. Чуб «обратил внимание на угрозу осложнения ситуации, которая может быть вызвана действиями депутатов. Губернатор сделал акцент на отсутствии массового протеста, а также обратил внимание на поддержку действий Б.Н. Ельцина областными силовыми структурами и казачеством»<sup>3</sup>.

Жители Ростовской области в значительном большинстве поддержали действия Президента РФ<sup>4</sup>. Так, граждане, принявшие участие в митинге под лозунгом «Долой советскую власть!», организованном политическим блоком «Выбор Дона» в Ростове-на-Дону 10 октября 1993 года, приняли резолюцию, поддерживающую линию Президента на ликвидацию системы Советов, экономические реформы, демократические выборы в Государственную Думу и органы представительной власти и местного самоуправления в Ростовской области<sup>5</sup>. Часть жителей области не поддержала радикальные демократические преобразования. Так, 7 октября 1993 года в Ростове-на-Дону состоялся митинг, организованный «Союзом коммунистов Дона» и представителями национал-республиканской партии. По сообщению пресс-секретаря главы администрации Ростовской области Н. Бабича, митинг не носил мирный характер. На митинге неоднократно звучали призывы «доставать оружие!» и «наводить порядок!»<sup>6</sup>. Отметим, что массовый характер такие выступления не имели.

---

<sup>1</sup> Депутатам Ростовского облсовета // Молот. 9 октября 1993 г. № 158-159. С. 2.

<sup>2</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-5. Оп. 2. Д. 202. Л. 32-33.

<sup>3</sup> Елдинов О.А. Власть и городские сообщества Ростовской области 1985-2003 гг. ... С. 113.

<sup>4</sup> Там же. С. 110.

<sup>5</sup> Есть такое мнение // Молот. 12 октября 1993 г. № 160. С. 1.

<sup>6</sup> Пресс-служба сообщает // Молот. 12 октября 1993 г. № 160. С. 1.

13 октября 1993 года состоялась 17-я внеочередная сессия Ростовского областного Совета народных депутатов 21-го созыва. На повестку дня которой был вынесен вопрос «О структуре и деятельности органов представительной власти и местного самоуправления в условиях конституционной реформы». Предложение о внесении на рассмотрение облсоветом вопроса о досрочном прекращении его полномочий не было принято. «За» проголосовали менее 1/3 депутатов, принявших участие в работе сессии (51 из 171)<sup>1</sup>. Выступивший председатель облсовета А.В. Попов<sup>2</sup> констатировал, что в сложившейся в стране политической обстановке реформирование представительных органов власти является объективной необходимостью, так как система Советов не соответствует состоянию современного общества. В то же время председатель выступил против самороспуска облсовета, считая, что Совету необходимо продолжить работу до досрочных перевыборов.

Позицию пояснил заместитель председателя облсовета М.Б. Гайчук<sup>3</sup>. Так, по единогласному мнению членов рабочей группы, созданной в облсовете для разработки проекта решения по положениям Указа Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»<sup>4</sup>, Указ не содержит требований к самороспуску или приостановке деятельности областных советов. В связи с этим рабочая группа по реформированию пришла к выводу, что областному Совету народных депутатов необходима реформа, но не ликвидация. Было сформулировано предложение депутатам облсовета подтвердить свою готовность к досрочным выборам в новый областной парламент, который будет состоять из двух палат и работать на профессиональной основе<sup>5</sup>.

Выступавшие на сессии депутаты высказывали различные позиции - от призывов к немедленному самороспуску до предложений продолжить работу в

---

<sup>1</sup> Семнадцатая сессия областного совета народных депутатов // Молот. 14 октября 1993 г. № 161. С. 1.

<sup>2</sup> Попов Александр Васильевич – председатель Ростовского областного Совета народных депутатов (1991-1993 г.); председатель Законодательного Собрания Ростовской области (1994 – 2007 гг.).

<sup>3</sup> Гайчук Михаил Борисович – заместитель председатель Ростовского областного Совета народных депутатов (1991-1993 г.); депутат Законодательного Собрания Ростовской области I, II, III созывов.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

<sup>5</sup> Кворума не было, сессия будет... // Молот. 16 октября 1993 г. № 162-163. С. 1.

соответствии с Законом Ростовской области об областном Совете. Выступивший на сессии глава администрации области В.Ф. Чуб призвал депутатов приостановить деятельность облсовета. В итоге, не придя к единому мнению относительно дальнейшей судьбы областного Совета народных депутатов, сессия приостановила свою работу.

Проведенная повторно 20 октября 1993 года 17-я внеочередная сессия Ростовского областного Совета народных депутатов 21-го созыва смогла принять решение о проведении досрочных выборов в новые органы представительной власти и местного самоуправления. Деятельность сессий облсовета до выборов приостанавливалась, депутатам предписывалось продолжить свою деятельность в избирательных округах и постоянных комиссиях<sup>1</sup>. Полномочия областного Совета возлагались на малый Совет, который занимался подготовкой выборов в новый представительный орган Ростовской области и сохранил свои полномочия вплоть до выборов в марте 1994 года.

Ко времени начала сессии облсовета в Ростовской области уже началась практическая реализация Указа Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ». Постановлением главы администрации области «О мерах по выполнению Указа Президента от 9 октября 1993 г. № 1617»<sup>2</sup> завершили работу 474 районных, поселковых и сельских Советов, а также 7 городских Советов, передав свои функции и полномочия местным администрациям<sup>3</sup>.

Еще непродолжительное время в Ростовской области функционировали 15 городских Советов в городах областного подчинения. Так, на повестке дня 13-й сессии Новочеркасского городского Совета народных депутатов 21-го созыва от 15 октября 1993 года стоял вопрос «о дальнейших действиях депутатов в условиях конституционной реформы», а по сути решался вопрос о самороспуске городского парламента. Из стенограммы протокола заседания очевидна неопределённость

---

<sup>1</sup> Решение Ростовского областного Совета народных депутатов от 20 октября 1993 г. «О структуре и деятельности органов представительной власти и местного самоуправления в условиях конституционной реформы» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 123. Л. 4.

<sup>2</sup> Постановление Главы администрации Ростовской области № 227 от 10 октября 1993 г. «О мерах по выполнению Указа Президента от 9 октября 1993 г. № 1617» // Молот. 14 октября 1993 г. № 161. С. 2.

<sup>3</sup> Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance ... P. 118; Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. ... С. 149.

позиции большинства депутатов по данному вопросу. Исключение составляли депутаты - представители казачества, которые занимали однозначную позицию по роспуску Совета народных депутатов и его малого Совета и предлагали организовать рабочую комиссию по созданию «временной городской Думы». Так, депутат А.А. Кетов предлагал создать такую группу, «которая бы приняла на себя полномочия городского совета и была бы создана на основе не только депутатского корпуса, но и приглашением работать в этой думе общественных представителей, в частности, представителей казачьего движения»<sup>1</sup>. По итогам голосования депутатами было принято решение продолжить деятельность Новочеркасского городского Совета народных депутатов 21-го созыва до выборов в новый представительный орган<sup>2</sup>. На основании Указа Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> Новочеркасскому городскому Совету (как и Советам других городов Ростовской области) пришлось прекратить свою деятельность 26 октября 1993 года.

Данным Указом Президента РФ было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы, определены территориальные единицы, на которых должны создаваться органы местного самоуправления, а также виды этих органов в зависимости от уровня территориального образования. Устанавливалось, что глава местной администрации, назначенный или избранный до вступления в силу данного Указа, являлся главой местного самоуправления. Тем самым утверждался институт главы местного самоуправления и его приоритет над представительными органами местной власти. Это выражалось прежде всего в том, что назначенные сверху главы местных администраций председательствовали на заседаниях соответствующих представительных органов, утверждали их решения<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-5. Оп. 2. Д. 202. Л. 4-5.

<sup>2</sup> Решение 13-й сессии горсовета 21-го созыва от 15.10.1993 г. № 1 // Там же. Л. 23.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

<sup>4</sup> Положение от 26 октября 1993 г. № 1760 «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

Постановлением Главы администрации области «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760»<sup>1</sup> предписывалось администрации Ростовской области совместно с малым Советом народных депутатов разработать и представить в Совет Министров РФ предложения о совершенствовании административно-территориального устройства Ростовской области. В соответствии с Указом «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления»<sup>2</sup> субъекты РФ обязаны были разработать положения о выборах в органы местного самоуправления. Для подготовки проведения и оперативного управления вопросами выборов была образована рабочая группа из представителей областной администрации и депутатов малого Совета областного Совета народных депутатов. В ее состав вошли: первый заместитель главы администрации области В.В. Емельянов; заместитель председателя областного Совета народных депутатов М.Б. Гайчук; начальник контрольного управления администрации области С.Г. Кузнецов и другие деятели<sup>3</sup>. Главам администраций городов и районов области предписывалось организовать аналогичные группы, оказывать содействие вновь образованным избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов.

Совместным Решением малого Совета народных депутатов и администрации Ростовской области «О выборах в представительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления»<sup>4</sup> были определены наименования органов представительной власти и их численный состав. Так, областной представительный орган имел наименование «Законодательное собрание Ростовской области» и должен был состоять из 45 депутатов; представительный орган в городе Ростове-на-Дону назывался «Ростовская городская Дума» и его состав предполагался в количестве 30 депутатов; в городах областного подчинения образовывались городские Думы с

---

<sup>1</sup> Постановление Главы администрации Ростовской области от 27 октября 1993 г. № 254 «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760» // Молот. 2 ноября 1993 г. № 172. С. 1.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4197.

<sup>3</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 47-48.

<sup>4</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 313/334 «О выборах в представительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 46-48.

численностью депутатского корпуса до 25 человек; в административных районах формировались собрания представителей до 25 человек; в сельсоветах - собрания представителей до 15 человек; в остальных населенных пунктах области предполагалось создание собраний народных представителей до 10 человек или организация других форм непосредственной демократии, таких как сходы граждан и др. Точное количество депутатов и членов собраний народных представителей, входящих в состав местных представительных органов, определялось главой соответствующей администрации.

Выборы в Законодательное собрание Ростовской области были назначены на 27 марта 1994 года. Организацию представительных органов местного самоуправления предполагалось проводить поэтапно. Одновременно с выборами в областное Законодательное собрание организовывались выборы в городах областного подчинения<sup>1</sup>. Формирование представительных органов местного самоуправления в сельских районах, сельсоветах и поссоветах проводилось на основании, разработанного областными законодателями Положения «О формировании представительных органов местного самоуправления в сельских районах и сельсоветах (поссоветах) и выборах в представительные органы местного самоуправления в населенных пунктах с численностью более 5 тысяч человек»<sup>2</sup>, утвержденного в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления»<sup>3</sup>. Проведение выборов в сельсоветах и поссоветах Ростовской области планировалось проводить по отдельному графику в срок до 1 июля 1994 года<sup>4</sup>. Фактически этот процесс занял больше времени и продлился до 27 ноября 1994 года. Выборы органов местного самоуправления в населенных пунктах с численностью избирателей до 5 тысяч человек проводились на сходах жителей и собраниях уполномоченных представителей до 27 ноября 1994 года.

В соответствии с Основными положениями «О выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения,

<sup>1</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. С. 150.

<sup>2</sup> Региональные особенности местного управления и самоуправления... С. 30.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 985.

<sup>4</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 93-94.

автономной области, автономного округа», утвержденными Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года<sup>1</sup>, малый Совет областного Совета народных депутатов принял Положение «О выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области»<sup>2</sup>. Выборы 45 депутатов осуществлялись на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам по принципу единой нормы представительства. Определялся календарь основных мероприятий по подготовке и проведению выборов, согласно которому были установлены сроки формирования областной избирательной комиссии, утверждения схемы избирательных округов, формирования окружных и участковых избирательных комиссий, образования избирательных участков<sup>3</sup>.

Решением малого Совета утверждалось также Положение «О Ростовской областной избирательной комиссии»<sup>4</sup>, которая возглавляла систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов в Законодательное собрание и представительные органы местного самоуправления и носила временный характер, действуя до назначения новых выборов в областной представительный орган. Определялась структура избирательной системы области, в состав которой входили окружные избирательные комиссии по выборам в Законодательное собрание области, окружные и территориальные (городские и районные) избирательные комиссии по выборам в органы местного самоуправления, а также участковые избирательные комиссии<sup>5</sup>. Персональный состав Ростовской областной избирательной комиссии утверждался Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по представлению малого Совета областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Молот. 2 ноября 1993 г. № 172. С. 2-4.

<sup>2</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 314 «О Положении о выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 49-81.

<sup>3</sup> Календарь основных мероприятий по подготовке и проведению выборов в Законодательное собрание Ростовской области // Там же. Л. 82-83.

<sup>4</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 315 «О Ростовской областной избирательной комиссии» // Там же. Л. 84-92.

<sup>5</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. С. 151; Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance ... P. 118.

<sup>6</sup> Состав Ростовской областной избирательной комиссии // Наше время. 22 января 1994. № 12 (14460). С. 2.

Другим совместным решением малого Совета народных депутатов и областной администрации стало Положение «О выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года»<sup>1</sup>. Положение устанавливало, что представительные органы избирались на 2 года, осуществляли свою деятельность на непостоянной основе и созывались соответствующими главами администраций, которые определялись как главы местного самоуправления. Представительный орган решал достаточно широкий круг вопросов местного значения, среди них: принятие нормативно-правовых актов местного самоуправления, в том числе и устава; бюджетное регулирование и контроль исполнения бюджета; установление местных налогов и сборов; определение планов и программ развития территории; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, землей и природными ресурсами, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления. Решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, принимались представительным органом по представлению и согласованию с главой местной администрации<sup>2</sup>.

Следует отметить, что все решения, принимаемые представительным органом, утверждались главой местного самоуправления. Такие нормы Положения проистекали из Указов Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> и «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>. Из которых явно следовало, что главы местных администраций фактически руководили представительными органами местного самоуправления, и, следовательно, представительные органы не могли исполнять в полной мере одну из своих главных задач - осуществление контроля

---

<sup>1</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 316/335 «О Положении о выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 93-95.

<sup>2</sup> Там же. Л. 101-102.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

за деятельностью администрации<sup>1</sup>. Фактически в Ростовской области сложилась ситуация, когда глава администрации не был подотчетен ни перед населением, ни перед его представителями.<sup>2</sup>

Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающий статус главы местной администрации как главы местного самоуправления, председательствующего на заседаниях представительного органа местного самоуправления, был принят после принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 года<sup>3</sup>. Указ приобрел особую значимость, так как позволял главам региональной администрации назначать выборы глав местного самоуправления одновременно с выборами в местные представительные органы и таким образом легитимизировать власть назначенных ранее глав администраций. Определение порядка проведения выборов глав местного самоуправления возлагалось на главу администрации субъекта РФ, однако, нормативно-правовые акты, регламентирующие процесс проведения выборов глав местного самоуправления в Ростовской области до марта 1994 года приняты не были.

Вместе с тем имелись прецеденты избрания главы местного самоуправления из числа депутатов соответствующего представительного органа. Так, в городе Ростове-на-Дону была проведена процедура избрания главы местной администрации тайным голосованием из состава депутатов вновь избранной Ростовской городской Думы. Процедура коснулась главы города Ростова-на-Дону М.А. Чернышова<sup>4</sup>, назначенного ранее главой администрации области. Переизбрание на пост главы местного самоуправления позволило М.А. Чернышову, с одной стороны, заручиться поддержкой депутатов Ростовской городской Думы, с другой стороны, поднять свой личный рейтинг и рейтинг своей администрации перед населением и областными органами исполнительной

---

<sup>1</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. С. 82.

<sup>2</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. ... С. 152.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

<sup>4</sup> Чернышёв Михаил Анатольевич – глава администрации (мэр) города Ростов-на-Дону (1993 - 2014 гг.).

власти. Впоследствии М.А. Чернышов неоднократно переизбирался на пост мэра города Ростова-на-Дону и занимал этот пост на протяжении более двадцати лет.

Таким образом, начало 1990-х гг. ознаменовалось широкими изменениями в структуре государственного устройства страны. Происходил процесс становления местного самоуправления, как важнейшего института гражданского общества, что было связано с развитием России как демократического государства. Процесс трансформации местных органов государственной власти в органы местного самоуправления в Ростовской области протекал в сложных условиях политико-экономического кризиса. 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, по мнению председателя Ростовского областного Совета народных депутатов А.В. Попова, позволило обеспечить преемственность представительных органов в наиболее сложный для страны и региона период<sup>1</sup>.

## **§2. Формирование органов местного самоуправления в 1993-1994 гг.<sup>2</sup>**

Важнейшей составляющей становления института демократии в Российской Федерации являлось утверждение демократических выборов в органы местного самоуправления на широкой альтернативной основе. В этой связи рассмотрение итогов избирательных кампаний позволяет глубже понять происходившие в

---

<sup>1</sup> Попов А.В. Время выбрало нас: Размышления. Статьи. Интервью. Выступления / А.В. Попов. - Ростов н/Д. : Журнал «Дон», 1997. - С. 18.

<sup>2</sup> При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» 14-28 апреля 2022 г. - М.: Издательский дом ФГБОУ ВО ГУУ, 2022. С. 74-77; 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.

Ростовской области социально-политические процессы, а также выявить особенности организации местного самоуправления в различных районах области, определить основных участников местного самоуправления и специфику развития их взаимоотношений, что является задачами настоящего исследования.

Правовую основу подготовки и проведения первых выборов в представительные органы местного самоуправления в Ростовской области составили Указы Президента «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, «Об утверждении «Основных положений о выборах в органы местного самоуправления»<sup>2</sup>, «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, областные Положения «О выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области»<sup>4</sup>, «О выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года»<sup>5</sup>, «О Ростовской областной избирательной комиссии»<sup>6</sup> и другие нормативные правовые акты. В большинстве субъектов РФ в связи с роспуском Советов народных депутатов нормативные акты о выборах принимались главами региональной администрации<sup>7</sup>. В Ростовской области малый Совет областного Совета народных депутатов осуществлял свои функции до выборов в новый областной парламент. В этой связи нормативные правовые акты, регулирующие формирование первых представительных органов, являлись продуктом коллективного нормотворчества.

Согласно областному Положению от 28 декабря 1993 г. № 316/335 «О выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года» кандидат в депутаты мог выдвигаться инициативной

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Молот. 6 ноября 1993 г. № 174-175. С. 2.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

<sup>4</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 314 «О Положении о выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 49-81.

<sup>5</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 316/335 «О Положении о выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 93-110.

<sup>6</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 315 «О Ростовской областной избирательной комиссии» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 84-92.

<sup>7</sup> Павлеко В. Разошлись во мнениях // Труд. 30 сентября 1993. № 224 (21952). С. 1; Дорофеев И. Советы распускаются. Не все // Труд. 15 октября 1993. № 235 (21963). С. 1; Луговская А. В Москве покончили с всевластием Советов // Известия. 7 октября 1993. № 191 (24046). С. 1.

группой избирателей численностью не менее 30 человек. Для регистрации выдвинутого кандидата требовалось собрать в его поддержку не менее одного процента от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа на 12 декабря 1993 года. Каждая инициативная группа могла выдвинуть в каждом избирательном округе не более одного кандидата. Общественные объединения также получили возможность выдвижения своих кандидатов, образуя инициативные группы.<sup>1</sup>

Отметим, что Основными положениями «О выборах в органы местного самоуправления», утвержденными Указом Президента РФ от 29 октября 1993 года<sup>2</sup>, предусматривался широкий перечень организаций, имеющих право на выдвижение кандидатов в депутаты в органы местного самоуправления в том числе и политические партии, политические движения и иных общественные объединения<sup>3</sup>. Основные положения о выборах носили рекомендательный характер и не обязывали органы государственной власти субъектов РФ строго следовать данным правилам. В этой связи основная часть кандидатов в представительные органы местного самоуправления в Ростовской области баллотировались независимо от политических партий, движений и общественных организаций<sup>4</sup>. Кроме того, в данном нормативном правовом акте содержались рекомендации субъектам РФ устанавливать пропорциональную или смешанную (пропорционально-мажоритарную) системы выборов<sup>5</sup>. Несмотря на рекомендации федерального центра, выборы в органы местного самоуправления в городах областного подчинения и в населенных пунктах области с населением свыше 5 тысяч человек проводились на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства по одномандатным избирательным округам. Плюсом такой избирательной системы, называемой также плюральной, может

---

<sup>1</sup> ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 103-104.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Молот. 6 ноября 1993 г. № 174-175. С. 2.

<sup>3</sup> Кременецкий С.М. Демократизация избирательной системы и выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Сергей Михайлович Кременецкий. - М., 1997. С. 33.

<sup>4</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы / под общ. ред. С.В. Юсова, А.П. Волкова. - Ростов н/Д.: Редакция журнала «Местная власть», 2004. - С. 50.

<sup>5</sup> Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа // Молот. 2 ноября 1993 г. № 172. С. 2-4.

являться ее способность к установлению взаимосвязи избирателей с кандидатом от своего округа.

В процессе организации выборов 16 марта 1994 года глава областной администрации В.Ф. Чуб провел совещание с главами администрации городов и районов, членами областной избирательной комиссии по выборам в местные представительные органы власти. Основными вопросами, затронутыми на совещании, стали вопросы организации выборов: финансирование выборов, подготовка избирательных участков к голосованию, агитационная работа среди населения. Особое внимание собравшихся глава областной администрации обратил на факт участия жителей области в предстоящих выборах<sup>1</sup>. Опасения главы объясняются обобщенными итогами социологического опроса жителей Ростова-на-Дону, проведенного в январе 1994 года отделом информации и связи областного Совета народных депутатов. Принять участие в голосовании по избранию депутатов в представительные органы местного самоуправления планировало 32%, а в областное Законодательное собрание 40% опрошенных. Многие из потенциальных избирателей высказывали такое мнение: «о предстоящих выборах не слышали; в выборы не верят и на избирательные участки не пойдут»<sup>2</sup>.

Характерной чертой первых выборов в органы местного самоуправления в городах Ростовской области 27 марта 1994 года стала низкая электоральная активность избирателей. В целом по области явка избирателей на избирательные участки составила около 35%<sup>3</sup>. Такой результат отчасти объясняется тем, что выборы проводились в весьма сложных условиях социально-экономических и политических преобразований, глубоких кризисных явлений во всех сферах социальной жизни общества, характерных для России того периода.

Экономические преобразования 1992-1993 гг. привели к гиперинфляции, падению производства, резкому снижению уровня жизни; заработные платы отставали от роста цен, появлялись длительные задержки зарплат. Так, в угольной

---

<sup>1</sup> Бабич Н. Выбор за избирателями // Молот. 17 марта 1994 г. № 39. С. 1.

<sup>2</sup> Экспесс-опрос показал // Молот. 18 января 1994 г. № 7. С. 1.

<sup>3</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. С. 153.

промышленности систематическая невыплата заработной платы привела к затяжным забастовкам шахтеров с выдвижением экономических и политических требований<sup>1</sup>. В итоге в ряде шахтерских городов Ростовской области (Донецк, Гуково) выборы в органы местного самоуправления 27 марта 1994 года вообще не состоялись по причине низкой явки избирателей на выборы, которая не превысила барьер 25%<sup>2</sup>. Похожая ситуация складывалась и в некоторых сельских районах Ростовской области. Дестабилизирующим фактором, влияющим на уровень электоральной активности сельского населения, оказалась задержка выплаты заработной платы работникам сельскохозяйственных предприятий и бюджетных организаций<sup>3</sup>. Так, в Усть-Донецком и Константиновском районах уровень явки избирателей на избирательные участки не превысил 27%<sup>4</sup>.

С другой стороны, низкой электоральной активности на первых выборах в органы местного самоуправления способствовало навязывание избирателям через средства массовой информации мнения о том, что только представители власти могут решить проблемы населения области. Дело в том, что в связи с отсутствием в избирательном законодательстве тех лет запрета баллотироваться работникам исполнительной власти в депутаты представительных органов дало возможность главам местных администраций, представителям администрации и других исполнительных органов активно включиться в предвыборную борьбу. Распространёнными публикациями в прессе стали те, в которых указывалось, что для увеличения эффективности предпринимаемых действий необходимо расширение властных полномочий действующих деятелей исполнительных органов власти. Для чего глава муниципального образования или руководитель ведомства выдвигает свою кандидатуру на должность депутата<sup>5</sup>.

Попытки формирования таким образом общественного мнения привели к обратному результату. По мнению С.В. Юсова и А.П. Волкова, основная причина, благодаря которой первые выборы в органы местного самоуправления все-таки смогли состояться является их одновременное проведение с выборами в

---

<sup>1</sup> Литвинов Ю. Шахтеры бастуют // Молот. 12 марта 1994 г. № 36-37. С. 1.

<sup>2</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 439.

<sup>3</sup> Возвращают долги селянам // Молот. 17 марта 1994 г. № 39. С. 1.

<sup>4</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 439-440.

<sup>5</sup> Евченко Л. Выбор за избирателями // Молот. 22 февраля 1994. № 27 (21383). С. 1.

Законодательное собрание Ростовской области<sup>1</sup>. Так, в избирательных округах № 36 и № 40 города Ростова-на-Дону выборы не состоялись по причине низкой явки избирателей, еще в одном избирательном округе (№ 39) выборы были признаны не действительными в связи с большим количеством поступивших в областную избирательную комиссию жалоб о допущенных нарушениях в процессе проведения выборов<sup>2</sup>. Таким образом, в Ростовскую городскую Думу было избрано 17 из 20 депутатов, оставшиеся три места были заполнены после дополнительных выборов, проведенных 27 ноября 1994 года. В городе Новочеркасске на избирательные участки пришли только 27% избирателей города<sup>3</sup>. По утверждению председателя участковой избирательной комиссии города Н.Ф. Колесника, «пассивность избирателей связана с их разочарованием в политиках всех направлений»<sup>4</sup>. В связи с низкой электоральной активностью в семи одномандатных избирательных округах города Новочеркасска выборы не состоялись. Депутатские мандаты получили 18 из 25 кандидатов, остальные 7 мест были заполнены после довыборов, проведенных 27 ноября 1994 года<sup>5</sup>.

В других городах областного подчинения ситуация была несколько иной, хотя уровень явки избирателей также был невысоким. Так, в городе Таганроге выборы депутатов местного представительного органа первого созыва состоялись во всех одиннадцати избирательных округах города. Количество проголосовавших избирателей составило 33%<sup>6</sup>. В городе Батайске 31% избирателей, пришедшие на избирательные участки в день голосования, избрали 12 депутатов и сформировали Батайскую городскую Думу в полном составе<sup>7</sup>.

Применяемая в Ростовской области мажоритарная избирательная система относительного большинства способствовала снижению легитимности формируемого представительного органа местного самоуправления. Депутатом

---

<sup>1</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 50.

<sup>2</sup> Постановление Ростовской областной избирательной комиссии // Молот. 7 апреля 1994 г. № 51. С. 1.

<sup>3</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. С. 154.

<sup>4</sup> Кому много дано, с того много и спрашивается. Репортаж // Донская речь. 29 марта 1994 г. № 82-83. С. 1.

<sup>5</sup> Городская Дума 1-го созыва (1994-1997): первопроходцы / Официальный сайт городской Думы г. Новочеркасска [Электронный ресурс]. URL:<http://nduma.ru/pages/istoricheskaya-spravka> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>6</sup> Выборы депутатов городской Думы 27 марта 1994 года / Хроника выборов в г. Таганроге: Справочник. Т.1. – Таганрог, 2003. – С. 19-34.

<sup>7</sup> Муниципальный архив администрации г. Батайска. Ф. 7. Оп. 1. Д. 130. Л. 1-31; Д. 131. Л. 310; Д. 89. Л. 1-17, 48; Д. 166. Л. 1-7; Д. 242. Л. 1-2, 20-23.

избирался кандидат, набравший большинство голосов избирателей в своем избирательном округе по отношению к конкурентам. Следовательно, победитель получал поддержку менее 50% избирателей, что отчасти снижало уровень его легитимности. Так, значительная часть кандидатов в депутаты Таганрогской городской Думы прошли в местный парламент при поддержке, к примеру, 19% избирателей (Денисов А.М. избирательный округ № 1; Борисенко Н.И. избирательный округ № 2) или 20% избирателей (Николаенко А.И. избирательный округ № 3; Ходов Н.З. избирательный округ № 7). Ни один из депутатов Таганрогской городской Думы первого созыва не набрал более 40% голосов избирателей<sup>1</sup>. Похожая ситуация складывалась и на выборах в городскую Думу города Новочеркасска. Наибольшее количество голосов избирателей набрал кандидат в депутаты в пятом избирательном округе города М.А. Васильев. Его результат составил 1411 голосов или 26% от списочного состава избирателей округа<sup>2</sup>.

Численный состав депутатского корпуса в городах и районах Ростовской области был определен главами местного самоуправления в пределах, установленных Положением о выборах<sup>3</sup> и составлял от 10 до 30 депутатов. В этой связи количество депутатов представительных органов в городах областного подчинения колебалась от 10 в городе Новошахтинске до 25 в городе Новочеркасске.

Следует отметить, что Новочеркасская городская Дума первого созыва отличалась по своему составу от представительных органов других городов области не только превосходящим количеством депутатов, но и представительством специфических общественно-политических сил - казачества. Дело в том, что специфика Ростовской области заключается в том, что на протяжении долгого времени ее территория входила в состав Области Войска Донского и основная часть населения относила себя к казачеству - своеобразному военному этносоловию, имевшему собственные традиции в организации

---

<sup>1</sup> Выборы депутатов городской Думы 27 марта 1994 года / Хроника выборов в г. Таганроге ... С. 19-34.

<sup>2</sup> Говорят что... // Новочеркасская неделя. 9 апреля 1994 г. № 94-95. С 1.

<sup>3</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 316/335 «О Положении о выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 93-110.

самоуправления<sup>1</sup>. В конце 1980-х - начале 1990-х гг. в России началось активное движение за возрождение казачества, которое в короткие сроки организационно оформилось практически на всех территориях традиционного проживания казачества на Юге России. Особую символическую роль в процессе возрождения казачества играла территория города Новочеркаска, основанного в 1805 г. как столица Области Войска Донского.

В русле поиска идентичности казачье движение стремилось восстановить форму казачьего самоуправления. Поддержка традиционных форм казачьего самоуправления декларировалась и на федеральном уровне<sup>2</sup>. В частности, об этом шла речь в Указе Президента РФ «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества»<sup>3</sup>, а также в Постановлении Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 года «О реабилитации казачества»<sup>4</sup>. Нормами российского законодательства устанавливалось<sup>5</sup>, что казачье самоуправление может осуществляться в форме территориального общественного самоуправления, хуторского и станичного атаманского правления, но оно не должно подменять органы местного самоуправления и затрагивать права неказачьего населения.<sup>6</sup>

Этих мер оказалось достаточно, чтобы позволить представителям казачества активно и организовано включиться в процесс формирования органов местного самоуправления в регионе. Особенно ярко казачье движение проявляло себя в городе Новочеркасске. Как минимум 23 из 121 кандидата в депутаты Новочеркасской городской Думы первого созыва выдвигались при активной поддержке казачьих обществ<sup>7</sup> (станций «Новочеркасской», «Средней», «Ново-

---

<sup>1</sup> Агафонов А.И. От земли Донского войска к Области войска Донского (середина XIX - начало XX века) // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2017. № 2. С. С. 29.

<sup>2</sup> Рвачева О.В. Движение за возрождение казачества на Юге России в начале 1990-х гг.: организационные формы, идеи и участники процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2016. Т. 21. № 4. С. 129.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации № 632 от 15 июня 1992 г. «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12123593/?ysclid=lqs641hog9272664849> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>4</sup> Постановление ВС РФ от 16 июля 1992 г. № 3321-1 «О реабилитации казачества» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/183828/?ysclid=lqs69vokuf880709573> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. № 355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/6301879/?ysclid=lqs6bv57j5753511083> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>6</sup> Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области ... С. 76.

<sup>7</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 51.

Баклановской» и др.<sup>1</sup>). Так, из воспоминаний главы Думы, атамана города Новочеркаска Ю.В. Дьякова следует, что «наиболее влиятельной политической силой тогда было казачество, компартия свои позиции утратила, демократические партии и движения были разрозненны, и наиболее сплоченной силой оказался Союз казачьих войск России и зарубежья, возглавляемый В.Н. Ратиевым<sup>2</sup>. ... Мы шли в Думу большой командой и казачья фракция оказалась самой многочисленной»<sup>3</sup>.

В предвыборной программе кандидатов в депутаты, ассоциирующих себя с казачеством были такие пункты: «1) придать городу Новочеркаску статус столицы казачества, что позволит ему, как городу федерального значения, увеличение бюджета, возможность решения местных социально-экономических вопросов, таких как создание дополнительных рабочих мест, социальная защита населения и др.; 2) приступить к исполнению законов о гражданстве и о границах России, которые предусматривают прекращение незаконного проживания иностранных граждан, покупку ими недвижимости и имущества на территории города; 3) добиться запрета на продолжение строительства и на пуск Ростовской атомной электростанции; 4) навести порядок на улицах города, добиться максимальной безопасности жителей»<sup>4</sup>. Такие положения предвыборной программы могут говорить о комплексе проблем развития города, волнующих его жителей. Отметим, что предлагаемые пути решения этих проблем в определенной степени находили отклик у избирателей. По итогам выборов в составе Новочеркасской городской Думы оказалось девять депутатов - представителей казачества<sup>5</sup>. Кроме того, один из казачьих атаманов города (Г.П. Недвигин) был избран депутатом в Ростовское областное Законодательное собрание<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> 2 февраля 1991 года в городе Новочеркаске гражданами, считающими себя потомками казаков, проживающими на территории города, было образовано городское (окружное) казачье общество «Большой Круг» в соответствии с Указом Президента РФ «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества». Общество объединило станицы: Верхняя, Средняя, Новочеркасская, Казачья, Ново-Баклановская, Донская / Официальный сайт города Новочеркаска [Электронный ресурс]. URL: <https://novochgrad.ru/texts/cossackscapital/id/9315.html?ysclid=lhs6fclz9j392629808> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Ратиев Виктор Николаевич – верховный атаман Союза казачьих войск России и зарубежья с июля 1993 г., генерал-майор казачьих войск.

<sup>3</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 52.

<sup>4</sup> Предвыборная программа казаков // Новочеркасские ведомости. 18 ноября 1994 г. № 40. С. 2.

<sup>5</sup> И дум высокое стремление // Новочеркасские ведомости. 31 декабря 2003 г. № 52. С. 2.

<sup>6</sup> Список депутатов Законодательного собрания Ростовской области, избранных 27 марта 1994 г. // Молот. 7 апреля 1994 г. № 51. С. 1.

В социально-профессиональном плане депутатский корпус Новочеркасской городской Думы первого созыва состоял из: двенадцати руководителей предприятий, организаций, учреждений и их структурных подразделений; трех представителей администрации города; двух руководящих работников органов исполнительной власти; двух представителей профессорско-преподавательского состава; четырех руководителей общественных организаций; двух представителей рабочей среды. Очевидно, что большую часть депутатов составляли руководящие работники предприятий и учреждений, в то время как рабочие в Новочеркасской городской Думе были представлены незначительно - всего 8% от общего состава депутатского корпуса.

Таковы основные итоги первых выборов в представительные органы местного самоуправления в городах Ростовской области. В сельских районах области процесс подготовки и проведения выборов занял больше времени и усилий как работников администраций и избирательных комиссий, так и избирателей. Областная избирательная комиссия разработала для окружных избирательных комиссий «Рекомендации о порядке организации сходов и собраний уполномоченных по выборам представителей в органы местного самоуправления сельсовета (поссовета)»<sup>1</sup>. Подготовку и проведение сходов жителей и собраний уполномоченных организовывали районные избирательные комиссии совместно с главами районных администраций. При этом глава районной администрации устанавливал норму представительства в собрании уполномоченных и территории представительства. На собрании должны были присутствовать не менее 2/3 жителей определенной территории, обладающих избирательным правом. Избрание уполномоченного оформлялось протоколом собрания, который подписывался председателем собрания и заверялся общественным сельским, уличным или квартальным комитетом в населенных пунктах, а при их отсутствии - местной администрацией.

Сходы и собрания уполномоченных проходили в период с 27 марта по 27 ноября 1994 года в 1852 населенных пунктах Ростовской области с численностью менее 5 тысяч человек. Всего было проведено 1342 схода жителей и 212 собраний

---

<sup>1</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 439.

уполномоченных. Особенно активное участие в сходах принимали жители Тацинского, Мясниковского, Семикаракорского, Верхнедонского и Тарасовского районов<sup>1</sup>. Для участия в сходах было зарегистрировано 445400 избирателей, для участия в собраниях уполномоченных 212811 избирателей. В выборах представителей на сходах приняло участие 168361 человек, что составило 69% от числа зарегистрированных избирателей. В итоге при проведении сходов и собраний уполномоченных в целом по области приняли участие 313563 человека, или 47,6% избирателей. В результате выборов было сформировано 366 собраний представителей сельских поселений с численностью от 3 до 15 представителей, а в 41 районное собрание депутатов вошли 975 представителей сельских и поселковых собраний представителей<sup>2</sup>.

В поссоветах и сельсоветах с населением более 5 тысяч человек выборы проходили с 27 марта по 27 ноября 1994 года. В 39 административных районах Ростовской области были сформированы 412 избирательных округов от 4 в Целинском районе до 30 в Кагальницком районе. В целом по районам области приняли участие в голосовании 156692 человека, что составило 36% от общего числа избирателей. Во всех административных районах области выборы были признаны состоявшимися. По их итогам были избраны 406 депутатов и сформированы представительные органы местного самоуправления: районные собрания представителей и собрания представителей в сельсоветах и поссоветах<sup>3</sup>. Исключением стали Белокалитвинский, Красносулинский, Миллеровский и Сальский районы, так как в них были сформированы городские думы - объединенные представительные органы местного самоуправления для города и района<sup>4</sup>.

В Октябрьском сельском районе Ростовской области в соответствии с Постановлением областного Законодательного собрания «О назначении даты выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Евченко Л. И снова избиратели перед выбором / Молот. 1 ноября 1994 г. № 168. С. 1.

<sup>2</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 439-440.

<sup>3</sup> Региональные особенности местного управления и самоуправления. С. 30.

<sup>4</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. С. 153.

области»<sup>1</sup> выборы в местные представительные органы проходили в период с октября по ноябрь 1994 года. В прямых выборах депутатов поссовета, сельсовета и районного собрания представителей в рабочем поселке Каменоломни и на территории Персиановского сельского поселения приняли участие 33 и 42% избирателей соответственно. На территории девяти сельсоветов района в 51 населённом пункте с численностью менее 5 тысяч человек на 22-х сходах граждан и 43-х собраниях уполномоченных было избрано 65 народных представителей, 13 из которых были делегированы в районное собрание депутатов<sup>2</sup>.

В социально-профессиональном плане избранный депутатский корпус представительных органов местного самоуправления Октябрьского сельского района состоял из: одиннадцати руководителей подсобных хозяйств; трех представителей аппарата администрации; трех директоров школ; двадцати восьми руководителей структурных подразделений предприятий и учреждений; пяти учителей и пятнадцати рабочих<sup>3</sup>. Таким образом большую часть депутатов составляли руководители, однако, в сопоставлении с составом депутатского корпуса Новочеркасской городской Думы, где доля представителей рабочей среды была лишь 8%, в избранных представительных органах Октябрьского района представительство рабочих составляло 23%.

Казачество также оказывало значительное влияние на происходившие в районе социальные и политические процессы. Так, в одном из населенных пунктов Октябрьского района в установленные областным законодательством сроки выборы в представительные органы проведены не были. Причиной тому являлось постановление главы администрации станицы Кривянской П.Е. Лиманцева<sup>4</sup>, которое отменяло проведение выборов в представительные органы местного самоуправления на территории станицы<sup>5</sup>. В своем решении глава

---

<sup>1</sup> Постановление Законодательного собрания Ростовской области от 14 сентября 1994 г. № 75/6 «О назначении даты выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления области» / Выборы в России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vybory.ru/zakonregion/rostov/zakonregion.php3?72.TXT> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 301. Л. 1-3

<sup>3</sup> Там же. Л. 11-16.

<sup>4</sup> Лиманцев Петр Евгеньевич – атаман и глава администрации станицы Кривянской Октябрьского района Ростовской области с 1993 по 1999 гг.

<sup>5</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 320. Л. 1.

администрации руководствовался постановлением казачьего станичного правления, основанном на мнении жителей станицы.

Из стенограммы протокола заседания Кривянского станичного правления следует, что в марте 1993 года на основании местных традиций в процессе проведения схода жителей станицы были сформированы органы местного самоуправления в виде казачьего станичного правления в количестве одиннадцати человек. Хотя жители станицы не принимали фактического участия в заседании правления, выступающие члены правления транслировали мнение отдельных граждан об удовлетворительной работе станичного правления. В этой связи было принято решение о состоятельности станичного правления как органа местного самоуправления и нецелесообразности проведения выборов в новый представительный орган в установленные законодательством сроки<sup>1</sup>.

В письме, адресованном в комиссию Законодательного собрания Ростовской области по вопросам местного самоуправления, казачье сообщество станицы Кривянской обратилось с просьбой об утверждении проекта «Устава органов местного самоуправления станицы Кривянской», в котором предлагалось увеличить состав народных представителей до 150-ти человек, с представительством одного депутата от квартала<sup>2</sup>. Данное предложение было поддержано главой местной администрации П.Е. Лиманцевым<sup>3</sup>, который на основании «Устава органов местного самоуправления станицы Кривянской» получал статус «Атамана - главы администрации». В итоге в областном Законодательном собрании предложение казачьего правления станицы Кривянской не было принято и 22 января 1995 года были проведены прямые выборы в представительное собрание Кривянского сельсовета. В выборах приняли участие 46% избирателей от числа внесенных в списки. Во всех одиннадцати избирательных округах выборы были признаны состоявшимися и в представительное собрание Кривянского сельсовета было избрано одиннадцать

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 2-3.

<sup>2</sup> Там же. Л. 4-6.

<sup>3</sup> Там же. Л. 9.

представителей, двое из которых были делегированы в районное собрание депутатов<sup>1</sup>.

Отличительной особенностью российской избирательной системы в 1990-е гг. являлось возможность голосования «против всех кандидатов». Средний уровень протестного голосования на первых выборах депутатов в органы местного самоуправления Ростовской области в сельсоветах и поссоветах с населением более 5 тысяч человек составил 2%, в городах областного подчинения - 10% избирателей<sup>2</sup>. В сочетании с низкой электоральной активностью избирателей такой высокий уровень протестного голосования в городах может объясняться условиями социально-экономической нестабильности и свидетельствовать о недоверии граждан к органам власти и институту выборов<sup>3</sup>.

Такая ситуация во многом послужила принятию в декабре 1994 года Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>, который зафиксировал основные принципы проведения выборов. Кроме того, первые региональные и местные выборы явно обозначили, что проблема формирования электоральной правовой культуры составляет важнейший элемент в формировании общей системы гарантий избирательных прав граждан. Большой вклад в совершенствовании правовой культуры и избирательного процесса в Ростовской области внесла избирательная комиссия, созданная на постоянной основе в соответствии с Постановлением главы администрации области<sup>5</sup>. Избирательная комиссия провела значительную организаторскую и законотворческую деятельность по преобразованию, находящихся под ее началом окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. В течении того года в процессе подготовки следующих выборов в органы местного самоуправления и глав местных администраций, комиссия приняла более двадцать нормативных актов, организовывала

---

<sup>1</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 324. Л. 1.

<sup>2</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 439-440.

<sup>3</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области // Клио. 2022. № 10 (190). С. 109-114.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3960890/?ysclid=lqsa5hawnz23247433> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>5</sup> Постановление главы Администрации Ростовской области от 5 июня 1995 г. № 130 «О назначении членов Избирательной комиссии Ростовской области» // ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Д. 195. Л. 261.

совместные с иностранными организациями мероприятия по обмену опытом в сфере проведения выборов<sup>1</sup>.

Таким образом, рассмотрев процесс формирования органов местного самоуправления в 1993-1994 гг., приходит понимание, какими значительными усилиями законодательных органов, административных структур и избирателей в Ростовской области были сформированы легитимные органы местного самоуправления. Процесс становления местного самоуправления подразумевал, с одной стороны, формирование жизнеспособных организационных структур, с другой стороны, создание законодательной базы, регулирующей местное самоуправление. Вновь созданные представительные органы местного самоуправления активно включились в политическую жизнь области, хотя им приходилось организовывать свою деятельность в совершенно новых экономических и политических условиях.

Из воспоминаний депутата Новочеркасской городской Думы первого созыва А.В. Иванова следует, что «новым было абсолютно все: государство и его структуры, формы собственности, экономические отношения, правила игры в целом. Все было непривычно и неоднозначно. Мы задавались массой вопросов: «кто из двух руководителей главнее - глава Думы или глава администрации, учитывая, что формально Дума была одним из отделов администрации? Какое необходимо большинство при голосовании? Какими правами и обязанностями могут располагать депутаты? Ответы на эти и многие другие вопросы нам пришлось искать самостоятельно»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Шуякова Е.Н. Региональный избирательный процесс Российской Федерации с конца 80-х годов XX века по 2001 год: По материалам Ростовской области: дис. ...канд. ист. наук: 07.00.02 / Е.Н. Шуякова. - Ростов н/Д.: 2006. С. 83.

<sup>2</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами // под общ. ред. Ю.Е. Лысенко. - Ростов н/Д.: Редакция журнала «Местная власть», 2020. - С. 15.

### §3. Правовое регулирование местного самоуправления<sup>1</sup>

С 1995 по 1997 гг. в Ростовской области происходил интенсивный процесс формирования законодательной базы местного самоуправления. Региональные законодательные органы, опираясь на положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, разработали и приняли Областной закон «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>3</sup>. Закон устанавливал основные правила организации системы местного самоуправления на территории области, гарантии его осуществления и составлял основу для законодательного регулирования органами государственной власти Ростовской области вопросов организации местного самоуправления.

Положения Закона устанавливали организационные формы местного самоуправления в Ростовской области на основании принципов Конституции РФ. Население Ростовской области наделялось правом осуществлять местное самоуправление посредством прямого волеизъявления через формы прямой демократии, а также с помощью выборных органов и выборных должностных лиц, к которым относились представительные органы местного самоуправления и глава местного самоуправления. Кроме того, предусматривалось осуществление местного самоуправления через органы исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> При подготовке данного раздела диссертации 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. 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 (Электронный журнал). 2021. № 88. С. 119-133; Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance // International Conference «Scientific research of the SCO countries: synergy and integration». Инфинити Beijing, PRC. 2023. Pp. 114-120.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910744/?ysclid=lqtafnk2e2259453938> (дата обращения: 30.11.2023).

Нормами областного Закона устанавливался порядок осуществления преобразований в административно-территориальном устройстве и в территориальной организации местного самоуправления Ростовской области. Создание новых муниципальных образований в границах района могло осуществляться только путем принятия решения на местном референдуме. Объединение, упразднение и другие преобразования существующих административно-территориальных единиц находились в компетенции Законодательного собрания Ростовской области и осуществлялись с учетом мнения населения, проживающего на соответствующих территориях.<sup>1</sup>

Положения областного Закона в значительной мере соответствовали нормам Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, перечень вопросов местного значения полностью повторяли правовые нормы Федерального закона. Вместе с тем содержались в областном законе и собственные нововведения, к примеру, статья 34 давала право главе администрации Ростовской области создавать территориальные органы областной администрации и назначать своих полномочных представителей на территории муниципальных образований<sup>2</sup>. Подразумевалось, что их создание необходимо для решения задач государственного значения, а также для организации контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Другими нормативно-правовыми актами областного законодательства в сфере местного самоуправления стали законы, регулирующие: проведение местных референдумов<sup>3</sup>; порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований<sup>4</sup>; порядок передачи объектов областной

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 11-ЗС «О местном референдуме в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910020/?ysclid=lrnzbz1ii7138120100> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 10-ЗС «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области» / Эл. фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/800000672?ysclid=lruno3u4bw473002907> (дата обращения: 30.11.2023).

собственности в собственность муниципальных образований<sup>1</sup>; порядок областного бюджетного устройства осуществления бюджетного процесса<sup>2</sup>. Областными законодателями были разработаны и приняты законы определяющие статус и основные полномочия депутата местного самоуправления<sup>3</sup>, устанавливающие правила проведения избирательных компаний<sup>4</sup>.

Законодательным собранием в мае 1996 года был разработан и принят основной областной закон «Устав Ростовской области»<sup>5</sup>. По мнению Н.С. Бондаря, в концептуальной основе Устава было заложено «понимание местного самоуправления как особой формы публично-территориальной самоорганизации местного сообщества жителей, объединенных общностью интересов, и вместе с тем, как одной из основ государственного устройства Ростовской области»<sup>6</sup>. Принятие основного закона в дальнейшем во многом способствовало развитию структуры областных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Положениями Устава закреплялся конституционно-правовой статус Ростовской области; права, свободы и обязанности граждан; территориальную организацию; функции и полномочия органов государственной власти, порядок их образования; формы участия населения в осуществлении власти и иные положения<sup>7</sup>.

Устав Ростовской области закрепил существовавшее на тот момент административно-территориальное устройство. Территориальными основами местного самоуправления выступали территории, на которых в соответствии с

---

<sup>1</sup> Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 14 февраля 1996 г. № 74-ЗС «О Положении «о порядке передачи объектов собственности Ростовской области в собственность муниципальных образований» / Эл. фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804914279?ysclid=lgunusa57b832194332> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 6 августа 1996 г. № 22-ЗС «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910451/?ysclid=lrnyu4483878801350> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 13 января 1995 г. № 4-ЗС «О статусе депутата городской думы и представителя Собрания народных представителей в Ростовской области» / Эл. фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/412309028?ysclid=lruo1oecd9761289222> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 27-ЗС «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области»; Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 26-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области».

<sup>5</sup> Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 19.04.1996 г. № 253). [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov-gov.ru/doc/50302> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>6</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации. С. 13.

<sup>7</sup> Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 19.04.1996 г. № 253). [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov-gov.ru/doc/50302> (дата обращения: 15.12.2023).

Указами Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» и от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» функционировали органы местного самоуправления. В этой связи подавляющее большинство муниципальных образований в Ростовской области создавалось в сохранившихся еще с советских времен границах прежних административных единиц<sup>1</sup>. Такая тенденция была характерна не только для Ростовской области, а также для 22 субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

На уровне городов и районов Ростовской области было определено 55 основных административно-территориальных образований: 12 городов областного подчинения<sup>3</sup> и 43 сельских района<sup>4</sup>, из которых 4 района были административно объединены с городами областного подчинения<sup>5</sup>. Согласно положениям областного Устава, муниципальные образования могли иметь в своем составе нижестоящие административно-территориальные единицы<sup>6</sup>. К таким единицам относились: 7 городов районного подчинения, 26 поселков городского типа<sup>7</sup>, 458 сельсоветов<sup>8</sup>, объединявших 2276 сельских населенных пунктов<sup>9</sup>, а также 8 административно-территориальных единиц города Ростова-на-Дону, организованных в целях обеспечения оптимальной системы управления. Поскольку Ростов-на-Дону представляет собой единое муниципальное образование, городским уставом был закреплен статус администраций районов

<sup>1</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 193.

<sup>2</sup> Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995-1998. Электоральная статистика / под общ. ред. П.А. Горюнова [и др.]. – М., 1999. – С. 9.

<sup>3</sup> Азов, Батайск, Волгодонск, Гуково, Донецк, Зверево, Каменск-Шахтинский, Новочеркасск, Новошахтинск, Ростов-на-Дону, Таганрог, Шахты.

<sup>4</sup> Азовский, Аксайский, Багаевский, Белокалитвинский, Боковский, Верхнедонской, Веселовский, Волгодонской, Дубовский, Егорлыкский, Заветинский, Зерноградский, Зимовниковский, Кагальницкий, Каменский, Кашарский, Константиновский, Красносулинский, Куйбышевский, Мартыновский, Матвеево-Курганский, Миллеровский, Милютинский, Морозовский, Мясниковский, Неклиновский, Обливский, Октябрьский, Орловский, Песчанокопский, Пролетарский, Ремонтненский, Родионово-Несветайский, Сальский, Семикаракорский, Советский, Тарасовский, Тацинский, Усть-Донецкий, Целинский, Цимлянский, Чертковский, Шолоховский.

<sup>5</sup> г. Белая Калитва и Белокалитвинский район; г. Красный Сулин и Красносулинский район; г. Миллерово и Миллеровский район; г. Сальск и Сальский район.

<sup>6</sup> Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance ... P. 118.

<sup>7</sup> Пульс реформ на Дону: 30 лет спустя. Стат. сборник. – Ростов н/Д. : Ростовстат, 2020. – С. 8.

<sup>8</sup> Мартиросова М.Б. Краткая история административно-территориального устройства Ростовской области // Донской временник (альманах): 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.donvrem.dspl.ru/Files/article/m3/0/art.aspx?art\\_id=1494](http://www.donvrem.dspl.ru/Files/article/m3/0/art.aspx?art_id=1494) (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>9</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник / Госкомстат России, Ростовский обл. ком. гос. статистики; редкол.: под общ. ред. В.В. Емельянов. – Ростов-н/Д. : Ростовский обл. ком. гос. статистики, 2003. – С. 16.

как территориальных исполнительно-распорядительных органов городского самоуправления<sup>1,2</sup>

Согласно нормам Закона Ростовской области «О местном самоуправлении в Ростовской области» юридический статус «муниципального образования» получили города и районы<sup>3</sup>. Территориями муниципальных образований определялись территории районов, городов областного значения, а также территории частей городов областного значения. Таким образом, территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, выстраивалась в рамках т. н. районно-городской модели<sup>4</sup>. Административно-территориальные единицы в составе муниципальных образований не являлись самостоятельными субъектами местного самоуправления, не обладали правосубъектностью и не имели собственной компетенции<sup>5</sup>. В сельских районах Ростовской области в 1996 году функционировало 484 сельсоветов и поссоветов и все они находились в полной экономической и политической зависимости от районных административных структур.<sup>6</sup>

Пятая глава областного Устава была посвящена местному самоуправлению. Статьи 27, 28 закрепляли за гражданами право на участие в местном самоуправлении как непосредственно, то есть путем участия в референдумах, выборах, и других формах прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления. При этом отмечалось, что местное сообщество вправе самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления для самостоятельного решения вопросов местного значения. Статья 30 к вопросам местного значения относил вопросы непосредственного

---

<sup>1</sup> Город и власть (1749-2000) / под общ. ред. С.В. Юсова, Т.П. Куценко. - Ростов-н/Д.: издательство «Книга». 2000. - С. 68.

<sup>2</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 193.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910744/?ysclid=lqtafnk2e2259453938> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>4</sup> Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты / М-во образования и науки Рос. Федерации, Кур. гос. ун-т. - Курск: Изд-во Кур. гос. ун-та, 2004. - С. 25.

<sup>5</sup> Лексин И.В. Дуализм территориального состава Российской Федерации и ее субъектов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 330.

<sup>6</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 194.

обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными и областными законами без конкретизации. Кроме того, п. 8 ст. 31 определял, что органы государственной власти Ростовской области наделялись правом возлагать на органы местного самоуправления исполнение отдельных государственных полномочий с передачей им необходимых материальных и финансовых средств.<sup>1</sup>

Устав Ростовской области полностью соответствовал Конституции РФ, однако, учитывал в определенной мере специфику области. Глава 4 закрепляла институт казачества и явилась предметом возражений со стороны государственно-правового управления при Президенте РФ при решении вопроса о регистрации областного устава<sup>2</sup>. Однако, последующая его регистрация в данной редакции подтверждает, что содержание соответствующих статей не имело каких-либо положений, противоречащих Конституции РФ и действующему федеральному законодательству. Донское казачество определялось в областном Уставе как «исторически сложившаяся общность в составе многонационального населения Ростовской области, имеющая самобытные традиции, культуру»<sup>3</sup>. Статьями 24, 25 закреплялись некоторые специфические права, которые были призваны способствовать возрождению культуры, традиций казачества, их участию в осуществлении местного самоуправления<sup>4</sup>. Так, граждане, относившие себя к потомкам донских казаков, могли восстанавливать и развивать казачьи формы хозяйствования, культуры, быта, участвовать в несении государственной службы, могли объединяться в хуторские и станичные общества, создавать окружные, войсковые и иные традиционные для казачества общества. При этом станичные

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 19.04.1996 г. № 253). [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov.gov.ru/doc/50302> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>2</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации. С. 43-44.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 19.04.1996 г. № 253). [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov.gov.ru/doc/50302> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>4</sup> Бондарь Н.С. Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - М.: Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1997. № 2 (19). - С. 90.

(хуторские) казачьи общества являлись одной их форм территориального общественного самоуправления<sup>1</sup>.

Отметим, что статья 71 Устава относилась к ведению Законодательного собрания Ростовской области возможность внесения в него изменений и дополнений. Устав Ростовской области просуществовал в первоначальной редакции с незначительными изменениями и дополнениями до 18 октября 2001 года, когда областным законом «О внесении изменений и дополнений в Устав Ростовской области»<sup>2</sup> фактически был принят Устав в новой редакции с изменением содержательной стороны. И хотя изложение в новой редакции предусматривало существенные структурные и содержательные изменения, кардинальные изменения системы органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Ростовской области не произошли. Такие нормы соответствовали существующим на тот момент положениям ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

С принятием областного Устава и ряда нормативно-правовых актов, регулирующих сферу местного самоуправления, началась работа по разработке и принятию 55 уставов муниципальных образований в 16 городах и 39 административных районах Ростовской области. В связи с тем, что решения организационно-правовых вопросов предпринимались в минимальные сроки, большинство местных уставов создавались в полном соответствии с областным Уставом и принимались решением представительного органа местного самоуправления без широкого общественного обсуждения<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 19.04.1996 г. № 253). [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov.gov.ru/doc/50302> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 18 октября 2001 г. № 180-ЗС «О внесении изменений и дополнений в Устав Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/800000757?ysclid=lqctav5dk618290566> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>4</sup> Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика / Учебное пособие. - Ростов-н/Д. 1999. - С. 101.

Так, глава 5 Устава города Ростова-на-Дону была посвящена формам непосредственного осуществления самоуправления городским сообществом, в том числе и организации территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления определялись как форма самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения<sup>1</sup>. Районные администрации города наделялись обязанностью осуществлять финансовую поддержку органов территориального общественного самоуправления и их деятельности, а также правом передавать им часть собственных полномочий. Органы территориального общественного самоуправления получали широкий перечень прав хозяйственного ведения и экономической деятельности, вплоть до организации финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе.<sup>2</sup>

Ростовские законодатели предприняли попытку разграничения предметов ведения и компетенций между органами государственной власти Ростовской области и органами городского самоуправления. В Уставе подробно определены полномочия законодательных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления; роль и компетенции районных администраций в структуре городского самоуправления. Но также имеется ряд вопросов, не проработанных в Уставе, например, порядок распоряжения муниципальной собственностью, регулирование вопросов о земле в границах городской черты. Во многом эти недоработки связаны с несовершенством федерального и областного законодательства в сфере местного самоуправления тех лет.

Подготовка проекта Устава Ростова-на-Дону проходила в два этапа. Проект Устава был подготовлен администрацией города с привлечением к работе ученых из Ростовского государственного университета<sup>3</sup>. Значительная роль в реализации закрепленных в Уставе концептуальных подходов в «понимании муниципального

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2021. № 88. С. 129.

<sup>2</sup> Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 9 апреля 1996 года № 211 «Устав города Ростова-на-Дону» / [Электронный ресурс]. URL: <https://legal-rostov.narod.ru/data06/tex20817.htm> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>3</sup> Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. Под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов-н/Д.: Избир. ком. Ростовской области, 2002. - С. 89-90.

образования как сложной, триединой социальной системы, включающей в себя местное население, территорию и муниципальную власть» принадлежала Н.С. Бондарю<sup>1</sup>.

Из стенограммы протокола заседания Ростовской городской Думы от 13 февраля 1996 года становится понятно, что депутаты и представители администрации в своих выступлениях отмечали хорошую научную проработку всех положений проекта Устава. По мнению мэра города М.А. Чернышева, «нигде в России нет больше такого глубокого и продуманного Устава города, какой был создан в Ростове-на-Дону». Весьма положительное отношение мэра к главному законодательному акту города объясняют заложенные в нем положения, регулирующие взаимоотношения по горизонтали «мэр - Дума» с немалым уклоном в пользу «сильного мэра», который по сути имел возможность контролировать деятельность аппарата городской Думы. Отметим, что такая расстановка сил не вызвала значительного протеста со стороны депутатского корпуса и сам Устав был принят в первом чтении единогласно. Из стенограммы протокола заседания городской Думы также становится ясно, что часть депутатов ознакомилась с проектом Устава крайне поверхностно и поэтому единственным вопросом, который взволновал и долго ими обсуждался, стал вопрос о целесообразности процедуры отзыва депутатов и требуемом количестве подписей в случае инициирования такой процедуры<sup>2</sup>.

Данный пример иллюстрирует отсутствие реального политического веса у органов представительной власти на местном уровне в тот период времени, однако, подобная ситуация складывалась не повсеместно. В некоторых муниципальных образованиях Ростовской области в состав представительных органов входили представители казачества, наиболее активной и организованной части общественности, оказывающей значительное влияние на процесс принятия нормативных правовых актов. Так, в городе Новочеркасске независимо друг от друга разрабатывались два проекта Устава города. Разработка одного из них велась специалистами местной администрации. Другой вариант проекта Устава

---

<sup>1</sup> Бондарь Николай Семенович – судья Конституционного Суда РФ (2000-2020 гг.), доктор юридических наук, профессор.

<sup>2</sup> ГАРО Ф. Р-4464. Оп. 1. Д. 290. Л. 47-50.

разрабатывался усилиями депутатов городской Думы, входивших в специально созданную комиссию по выработке устава, с привлечением научных специалистов Новочеркасского политехнического института и представителей казачества.

Примечательно, что в первоначальном варианте проект Устав города, подготовленный специальной комиссией, имел оригинальное наименование «Городское уложение г. Новочеркаска (Устав города)». Такое архаичное название возникло в следствии того, что большинство депутатов, вошедших в комиссию по выработке Устава, являлись представителями казачьего движения и в работе над Уставом вдохновлялись нормами городского Положения Всевеликого войска Донского 1918 года<sup>1</sup>. В итоге после длительного процесса обсуждения и переработки двух представленных проектов Устава на заседании городской Думы 21 марта 1996 года был принят третий усредненный вариант основного городского закона с наименованием «Устав г. Новочеркаска»<sup>2</sup>.

Положениями Устава жители Новочеркаска наделялись правом осуществления нормотворческой инициативы, возможностью присутствия на заседаниях городской Думы с правом совещательного голоса, а также правом контроля за деятельностью органов власти и должностных лиц местного самоуправления, при этом, не обладая конкретными механизмами реализации данных прав<sup>3</sup>. Устав определял систему местного самоуправления города, компетенцию и порядок формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления, правовую, финансовую и экономическую основы местного самоуправления. Статья 3 Устава определяла, что система местного самоуправления в городе Новочеркаске включает: главу муниципального образования (мэра города); представительный орган власти (городскую Думу); исполнительный орган (администрацию города); органы территориального общественного самоуправления; городские референдумы, общие собрания, сходы и другие формы непосредственного волеизъявления граждан<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами. ... С. 16.

<sup>2</sup> Решение городской Думы г. Новочеркаска № 222 от 21 марта 1996 г. «Рассмотрение Устава г. Новочеркаска» / Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 76. Л. 37.

<sup>3</sup> Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. С. 101.

<sup>4</sup> Устав г. Новочеркаска. – Новочеркасск : ОАО «Типография Книга», 1996. С. 4.

Формам прямого волеизъявления граждан местный законодатель уделил особое внимание. Так, посредством проведения местного референдума могло осуществляться выражение недоверия мэру города и городской Думе, что в итоге могло привести к отставке мэра и роспуску парламента<sup>1</sup>. Территориальному общественному самоуправлению отводился 5 раздел Устава. Предлагалось такой форме самоорганизации граждан осуществляться «в территориально выделенных районах города и строиться на принципах непосредственной или представительной демократии в формах, отвечающих интересам населения»<sup>2</sup>. В частности, законодатели предлагали считать «основной единицей территориального общественного самоуправления общины и иные объединения граждан по месту жительства»<sup>3</sup>. Казачьи общины, действующие на территории города под наименованием «станция» и «хутор», могли создаваться как «единицы территориального общественного самоуправления на основе добровольного объединения населения, если за их образование высказалось более половины граждан, проживающих на данной территории. Именно через органы территориального общественного самоуправления предлагалось казачьим объединениям включаться в структуру городского самоуправления и совместно с органами местного самоуправления решать вопросы местного значения»<sup>4</sup>. При этом компетенцию органов территориального общественного самоуправления Устав города Новочеркасска не уточнял, отводя эту роль самим органам, тем самым давая возможность широкого толкования их прав и обязанностей<sup>5</sup>.

По воспоминаниям депутата Новочеркасской городской Думы первого созыва А.В. Иванова, «творить было интересно, ведь мы были первопроходцами. Дух творчества разжигался казачьим свободолюбием. ... (При обсуждении Устава - А.Н.) три часа ушло на рассмотрение раздела, посвященного территориальному общественному самоуправлению. Ничего общего с прежними советами микрорайонов предлагаемые структуры не имели. ... Так, одна из статей гласила: «объединения граждан отдельных улиц, дворов, многоквартирных домов,

---

<sup>1</sup> Там же. С. 40-41.

<sup>2</sup> Там же. С. 53.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 55.

<sup>5</sup> Там же. С. 59.

кварталов являются составной частью общинной организации или создаются и функционируют как самостоятельные структурные единицы территориального общественного самоуправления». По тем временам это был беспрецедентный пример народовластия на бумаге»<sup>1</sup>.

Устав города Шахты, принятый Решением Шахтинской городской Думы 24 октября 1996 года, также определял систему местного самоуправления города, компетенцию и порядок формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления, правовую, финансовую и экономическую основы местного самоуправления, однако, не включал казачество в структуру муниципального устройства<sup>2</sup>. Отметим, что не все города Ростовской области учитывали казачество как элемент структуры собственного уставно-муниципального устройства вслед за нормами областного Устава. Такие положения были закреплены в уставах четырёх городов: Ростова-на-Дону (ч. 2 ст. 14), Таганрога (гл. 4), Новошахтинска (гл. 3) и Новочеркаска (гл. 16).

Анализ положений, принятых уставов муниципальных образований Ростовской области, позволил группе исследователей выявить основные тенденции, проявившиеся при их разработке. Так, заинтересованность органов местного самоуправления в скорейшем принятии устава напрямую зависела от доли собственных источников доходов местного бюджета. Крупные города области, отдающие значительную часть налоговых поступлений от предприятий и организаций, расположенных на их территории, в федеральный и областной бюджеты, принимали уставы быстрее, чем муниципальные образования, местные бюджеты которых зависят от дотаций и субвенций. Представительные органы таких муниципальных образований проявляли большую осторожность в принятии основного закона.<sup>3</sup>

Другую тенденцию исследователи усматривали в стремлении местных законодателей преодолеть в уставах противоречивость норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

---

<sup>1</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами. ... С. 17.

<sup>2</sup> Решение городской Думы г. Шахты № 189 от 24 октября 1996 г. «О принятии Устава г. Шахты» // ЦХАД. Ф. Р-171. Оп. 1. Д. 29. Л. 38.

<sup>3</sup> Региональные особенности местного управления и самоуправления / Игнатов В.Г., Хрипун В.И., Понделков А.В., Старостин А.В. - Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 1996. С. 39-40.

Федерации» 1995 года. Причем это стремление чаще возникало у депутатов городских Дум, чем у представителей сельсоветов. Так, показателем стремления преодолеть противоречия федерального законодательства являлась попытка распространения на устав города Ростова-на-Дону методологический подход, отраженный в Конституции РФ при решении проблем совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При отсутствии в Федеральном законе самого понятия «предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» проект ростовского Устава вводил это понятие и утверждал необходимость заключения договоров о разграничении полномочий между областными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Вместе с тем для многих принятых уставов, в особенности сельских районов, характерно лишь дублирование положений Федерального закона или же ссылка на его соответствующие статьи<sup>1</sup>.

Важной тенденцией, присущей уставам всех муниципальных образований Ростовской области, являлась преобладание «традиционного» подхода к выстраиванию структуры органов местного самоуправления, сложившегося осенью 1993 года. Имеется в виду, что не в одном из уставов не реализованы предоставленные вышеназванным Федеральным законом возможности отказаться от должности главы муниципального образования. Во всех уставах сохранялись положения о «сильном» главе местного самоуправления. В итоге, для большинства муниципальных образований Ростовской области было характерно единство взглядов руководителей органов местного самоуправления, депутатов представительных органов по принципиальным вопросам, в том числе и о структуре органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Согласно ч. 6 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, а также ст. 28 Устава Ростовской области и ч. 1 ст. 19 областного Закона «О местном самоуправлении в Ростовской области» структура органов местного самоуправления должна была определяться местным сообществом

---

<sup>1</sup> Там же. С. 41.

<sup>2</sup> Там же. С. 43.

самостоятельно. В законах некоторых субъектов Российской Федерации, в частности, в Воронежской и Саратовской областях, закреплялись предельные нормы численности состава депутатов представительного органа местного самоуправления<sup>1</sup>. Законодательство Ростовской области не устанавливало таких ограничений. В этой связи количественный состав депутатов представительных органов колебалась от 6 до 25 в городских муниципальных образованиях, от 9 до 39 в районных собраниях депутатов<sup>2</sup>.

В соответствии со статьей 17 Закона Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» органы местного самоуправления могли формироваться: посредством выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; представительным органом местного самоуправления; уполномоченным на то в соответствии с уставом муниципального образования главой муниципального образования<sup>3</sup>. Областное законодательство делегировало на муниципальный уровень право выбора модели избрания исполнительной власти местного самоуправления. В Ростовской области в различных вариантах были созданы две основные модели формирования органов исполнительной власти местного самоуправления, закрепленные в областных законах и уставах городов и муниципальных районов области. Положения областного Закона «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области»<sup>4</sup> учитывали возможность избрания главы муниципального образования как на основе всеобщих выборов, так и представительным органом из своего состава.

Так, законодатели Морозовского и Родионово-Несветайского районов Ростовской области внесли дополнения в Уставы районов, которые вводили не прямую, а косвенную (двухступенчатую) процедуру выборов главы

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие / под общ. ред. В.И. Васильева. - М., 1999. - С. 179-180.

<sup>2</sup> Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. ... С. 99-100.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910744/?ysclid=lqtafnk2e2259453938> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 27-ЗС «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911729/?ysclid=lruulq297w299174661> (дата обращения: 30.11.2023).

муниципального образования<sup>1</sup>. Таким образом в двух муниципальных районах Ростовской области в 1996 году сформировалась модель избрания главы муниципального образования местным парламентом из своего состава. Представительные органы в этих районах состояли из 23 депутатов в Морозовском районе и из 22 депутатов в Родионово-Несветайском районе. Избранный глава муниципального образования возглавлял администрацию района и наделся собственной компетенцией в соответствии с уставом муниципального образования и областным законодательством. Глава района, как выборное должностное лицо, входил в состав районного Собрания депутатов и председательствовал на его заседаниях. Специфическое отличие полномочий районного Собрания депутатов Родионово-Несветайского и Морозовского районов представляется в том, что последнее могло выразить недоверие главе муниципального образования.

Все остальные муниципальные образования Ростовской области в различных модификациях выстраивали модель местного самоуправления, основанную на прямых выборах ее главы. Так, в городе Ростове-на-Дону в соответствии с Уставом представительным органом местного самоуправления являлась городская Дума, состоящая из 22 депутатов. Высшим должностным лицом муниципального образования определялся мэр города, который входил в состав городской Думы и председательствовал на ее заседаниях с правом решающего голоса. Статья 43 Устава Ростова-на-Дону определяла, что мэр города избирался членами городского сообщества на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. В статье 45 Устава определялось, что администрация города реализует исполнительно-распорядительные полномочия городского самоуправления под руководством и контролем мэра как главы администрации<sup>2</sup>. Мэр города был обязан согласовывать с Ростовской городской Думой назначения глав администрации районов города и других должностных лиц<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. ... С. 91-92.

<sup>2</sup> Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 9 апреля 1996 года № 211 «Устав города Ростова-на-Дону» / [Электронный ресурс]. URL: <https://legal-rostov.narod.ru/data06/tex20817.htm> (дата обращения: 15.12.2023).

<sup>3</sup> Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. ... С. 93-95.

Аналогичная структура органов местного самоуправления была выстроена в семи городах (Азове, Батайске, Гуково, Донецке, Зверево, Миллерово, Новошахтинске), а также в 38 сельских районах<sup>1</sup> Ростовской области. Представительные органы в сельских районах именовались районными Собраниями депутатов или представителей, а высшим должностным лицом местного самоуправления являлся глава района.

Структуру органов местного самоуправления Октябрьского района Ростовской области определял Устав муниципального образования, принятый районным Собранием депутатов 5 января 1997 года<sup>2</sup>. Представительным органом являлось районное Собрание депутатов в составе 18 человек: 17 депутатов и глава местного самоуправления, который избирался на основе всеобщего равного и прямого избирательного права сроком на 4 года и являлся одновременно главой местной администрации<sup>3</sup>. В административно-территориальных единицах района образовывались территориальные исполнительно-распорядительные органы районного муниципального образования, входившие в структуру администрации района. Территориальным исполнительно-распорядительным органом районного муниципального образования являлась сельская (поселковая) администрация, возглавляемая главой администрации.<sup>4</sup>

В состав муниципального района входили 12 административно-территориальных единиц: 11 сельсоветов и 1 поссовет, включавшие 59 населенных пунктов<sup>5</sup>. Так, в Алексеевский сельсовет входил административный центр сельсовета село Алексеевка, а также хутора Ильичевка и Шевченко. Артемовский сельсовет объединял поселки Новокадамово, Колос, Атюхта, Качкан, Равнинный, хутора Киреевка, Новая Бахмутовка, Верхняя Кадамовка. Административным центром сельсовета являлся поселок Новокадамово.

---

<sup>1</sup> Азовский, Аксайский, Багаевский, Боковской, Верхнедонской, Веселовский, Волгодонский, Дубовский, Егорлыкский, Заветинский, зерноградский, Зимовниковский, Кагальницкий, Каменский, Кашарский, Константиновский, Куйбышевский, Матвеево-Курганский, Мартыновский, Миллеровский, Милютинский, Мясниковский, Неклиновский, Обливский, Октябрьский, Орловский, Песчанокопский, Пролетарский, Ремонтненский, Семикаракорский, Советский, Тарасовский, Тагинский, Усть-Донецкий, Целинский, Цимлянский, Чертковский, Шолоховский.

<sup>2</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 157. Л. 1.

<sup>3</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 158. Л. 1-8.

<sup>4</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 194.

<sup>5</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 160. Л. 1-9.

Бессергеновский сельсовет состоял из станиц Бессергеновская (административный центр), Заплавская и хутора Калинин. Керчикский сельсовет включал в себя поселки Атлантово, Залужный, станцию Керчик, хутор Веселая Бахмутовка, хутор Керчик-Савров, являющийся административным центром сельсовета. В состав Коммунарского сельсовета входили поселки Новосветловский, Верхнегрушевский, Заречный, Заозерье, Красногорняцкий, Староковыльный, Малая Сопка, хутора Заречный, Коммуна, Привольный. Административным центром Коммунарского сельсовета являлся поселок Новосветловский. Краснокутский сельсовет включал поселок Интернациональный, хутор Красный Кут - административный центр сельсовета, а также хутора Веселый, Калинин, Марьевка, Новогригорьевка и Новопавловка. В состав Краснолучского сельсовета были включены поселок Нижнедонской, хутора Красный Луч, Озерки, Первомайский, Ягодинка. Административным центром Красюковского сельсовета являлась слобода Красюковская. В состав сельсовета входили также поселок Новоперсиановка, хутора Аюта, Красный, Миллеров, Сусол, Яново-Грушевский. В Кривянский сельсовет входила станица Кривянская, являющаяся административным центром. Мокрологский сельсовет состоял из поселков Новозарянский, Мокрый Лог, Мокрый Керчик, Новощербак, хуторов Костиков, Маркин, Коммуна им. В.И. Ленина, Николаевка. Административным центром Мокрологского сельсовета являлся поселок Новозарянский. Персиановский сельсовет включал в свой состав поселки Персиановский и Кадамовский. В Каменоломнинский сельсовет входил рабочий поселок Каменоломни, являющийся административным центром муниципального района<sup>1</sup>.

Структура органов местного самоуправления в Октябрьском районе включала главу муниципального образования и глав администраций поселений, районную администрацию и ее структурные подразделения, а также органы представительной власти, состоящие из районного Собрания депутатов и 12 Собраний представителей сельсоветов и поссовета<sup>2</sup>. Формировались представительные органы сельсоветов и поссовета путем прямых выборов на

<sup>1</sup> Устав муниципального образования «Октябрьский район» // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 567. Л. 71-96.

<sup>2</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 303. Л. 2-9.

основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Численный состав собраний представителей составлял от 5 депутатов в Алексеевском сельсовете до 12 депутатов в Коммунарском сельсовете<sup>1</sup>. Районное Собрание депутатов первого созыва формировалось в составе 15 депутатов путем делегирования одного-двух представителей от сельсоветов и поссовета<sup>2,3</sup>.

Как упоминалось ранее в федеральном законодательстве тех лет четко не формулировались принципы разделения властей на муниципальном уровне. В этой связи в большинстве муниципальных образований Ростовской области глава муниципального образования одновременно являлся главой местной администрации и председателем местного собрания депутатов, тем самым сосредотачивая в своих руках представительную и исполнительно-распорядительную власть<sup>4</sup>. В Октябрьском районе глава местной администрации Е.П. Луганцев председательствовал на заседаниях районного Собрания депутатов с правом решающего голоса<sup>5</sup>. Главы поселений входили в структуру органов местного самоуправления района и назначались главой муниципального образований<sup>6</sup>. Возглавляемые ими сельские администрации находились в полной экономической и политической зависимости от районной администрации.

В городах Новочеркаске, Шахтах, Белой Калитве и Белокалитвинском районе, Каменск-Шахтинском, Красном Сулине и Красносулинском районе, Сальске и Сальском районе представительными органами местного самоуправления являлись городские думы, работу которых организовывали председатели, избираемые из числа депутатов. Мэры городов возглавляли муниципальные образования, входили в состав городских дум с правом решающего голоса. В Уставе города Новочеркасска было указано, что глава муниципального образования имел право участвовать в работе городской Думы с правом решающего голоса, а также то, что он в своей деятельности был

---

<sup>1</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 11-16.

<sup>2</sup> Итоги выборов в представительные органы местного самоуправления // Сельский вестник. 3 декабря 1994. С. 2.

<sup>3</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 194.

<sup>4</sup> Там же. С. 195.

<sup>5</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 4.

<sup>6</sup> Там же. Л. 17-19.

подотчетен городской Думе. Городские администрации являлись органами исполнительной власти городского самоуправления и подчинялись непосредственно мэру города, который согласовывал с городскими депутатами назначение заместителей главы администрации, руководителей структурных подразделений. Отличительной особенностью выстроенной системы местного самоуправления в городе Волгодонске от других муниципальных образований Ростовской области являлось то, что мэр города не входил в состав городской Думы.

1997 год стал завершающим этапом оформления муниципальных образований Ростовской области, принятия ими уставов и проведения выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. В процессе поиска оптимальной модели местного самоуправления возникали сложности, вызываемые объективными обстоятельствами. Такие сложные организационные вопросы, как выбор модели формирования органов исполнительной власти местного самоуправления; взаимоотношение исполнительных и представительных органов власти, разделение их полномочий и компетенций; организация проведения муниципальных выборов; формирование законодательной базы, закрепляющей данные положения; формирование администраций муниципальных образований и их структурных подразделений и многие другие вопросы зачастую приводили к долгим спорам и дискуссиям в представительных органах и местных администрациях. Первым представителям муниципально-правовой практики в современной России приходилось искать компромиссы. Возможно предположить, что созданное многообразие моделей органов местного самоуправления в Ростовской области является результатом компромиссного решения различных групп местных политических сил. В этой связи процесс выстраивания системы местного самоуправления отражает не столько объективно существующие потребности конкретных муниципальных образований, сколько специфику развития взаимоотношений между различными участниками местного самоуправления в Ростовской области в исследуемый период.

## ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-Х - НАЧАЛЕ 2000-Х ГГ.

### §1. Особенности формирования органов местного самоуправления<sup>1</sup>

Определить основных участников местного самоуправления, специфику развития взаимоотношений между ними возможно в процессе рассмотрения особенностей формирования органов местного самоуправления посредством выборов в органы местного самоуправления. Внутренняя неоднородность муниципальных образований Ростовской области, существенная пространственная дифференциация социально-экономического развития, обуславливает необходимость изучения электоральных предпочтений избирателей на сопоставимом уровне.

Учитывая незавершенность в 1995 году процесса формирования в ряде субъектов Российской Федерации законодательной базы, необходимой для проведения следующих выборов в органы местного самоуправления, Президентом РФ был подписан Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления»<sup>2</sup>. Положениями Указа определялся предельный срок муниципальных выборов - декабрь 1996 года.

Отличительной особенностью избирательной компании в органы местного самоуправления Ростовской области в 1996-1997 гг. являлось одновременное проведение выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. Согласно Решению Законодательного Собрания Ростовской области от 30 декабря 1996 г. № 106 «О назначении выборов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований Ростовской

---

<sup>1</sup> При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области // Клио. 2022. № 10. 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 (Электронный журнал). 2021. № 88. С. 119-133.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/1518255/?ysclid=lquqrbt9eo518215443> (дата обращения: 30.12.2023).

области» выборы органов местного самоуправления проводились поэтапно в 10 туров в период с декабря 1996 по июнь 1997 гг.<sup>1</sup> Начало избирательной компании было положено 22 декабря 1996 года, когда в пяти городах<sup>2</sup> и четырех муниципальных районах<sup>3</sup> Ростовской области организовывались выборы глав местного самоуправления, а в пяти муниципальных образованиях<sup>4</sup> выборы депутатов представительных органов.

Правовым основанием муниципальных выборов являлись новые областные законы «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области»<sup>5</sup> и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области»<sup>6</sup>, решения областного Законодательного Собрания<sup>7</sup>, устанавливающие сроки проведения выборов, а также нормативные правовые акты областной избирательной комиссии. Региональные законы на основе модели, предложенной Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>8</sup>, определяли порядок проведения выборов в органы местного самоуправления.

Подготовку и проведение муниципальных выборов 1996-1997 гг. обеспечивала система избирательных комиссий. В ее состав входили областная избирательная комиссия, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные и участковые избирательные комиссии. Статья 10 Областного закона «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области» предусматривала, что представительный орган местного

---

<sup>1</sup> Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 30 декабря 1996 г. № 106 «О назначении выборов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований Ростовской области» / СПС Правовая Россия [Электронный ресурс]. URL: <https://legal-rostov.narod.ru/data06/tex20522.htm> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Ростов-на-Дону, Новочеркасск, Азов, Аксай, Таганрог.

<sup>3</sup> Аксайский, Багаевский, Егорлыкский, Целинский районы.

<sup>4</sup> Таганрог; Аксайский, Багаевский, Егорлыкский, Целинский районы.

<sup>5</sup> Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 27-ЗС «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911729/?usclid=lqtnky65d810882501> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>6</sup> Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 26-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910753/?usclid=lqtrkje26965544879> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>7</sup> Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 30 декабря 1996 г. № 106 «О назначении выборов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований Ростовской области» / СПС Правовая Россия [Электронный ресурс]. URL: <https://legal-rostov.narod.ru/data06/tex20522.htm> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

самоуправления по согласованию с областной избирательной комиссией вправе не образовывать окружные избирательные комиссии, возложив их функции на муниципальные избирательные комиссии<sup>1</sup>. Этим правом, с согласия областной избирательной комиссии, воспользовались все представительные органы местного самоуправления, за исключением Ростовской городской Думы, поскольку число избирателей в городе составляло почти 23% от общего числа избирателей области<sup>2</sup>. Все 2472 муниципальные избирательные комиссии с функциями окружных избирательных комиссий были сформированы представительными органами местного самоуправления за 40 дней до дня голосования<sup>3</sup>.

В соответствии со статьей 7 Закона Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 26-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области» на территории Октябрьского муниципального района было образовано 17 избирательных округов<sup>4</sup>. Решением районного Собрания депутатов была утверждена муниципальная избирательная комиссия в составе 9 человек, на которую были возложены функции окружной избирательной комиссии<sup>5</sup>. В утвержденном составе муниципальной избирательной комиссии преобладали члены комиссии, выдвинутые по месту работы и фактически отсутствовали представители общественных объединений и политических партий. С целью придания открытости и гласности работе избирательной комиссии в ее состав были введены 3 члена комиссии с правом совещательного голоса, инкорпорированные кандидатами на должность главы Октябрьского района. Согласно отчету председателя муниципальной избирательной комиссии Октябрьского района М.В. Болотина, всем кандидатам было предоставлено право ознакомления с документами муниципальной избирательной комиссии и присутствия на ее заседаниях, закреплённое в

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 26-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910753/?ysclid=lqutpkje26965544879> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Город и власть (1749-2000) / под общ. ред. С.В. Юсова, Т.П. Куценко. - Ростов н/Д.: издательство «Книга». 2006. - С. 59.

<sup>3</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 441, 514.

<sup>4</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 157. Л. 5-9.

<sup>5</sup> Там же. Л. 10.

Федеральном законе от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

По мнению Е.Н. Шуяковой, возможность присутствовать на избирательных участках широкому числу наблюдателей стала дополнительной гарантией реализации избирательных прав граждан<sup>2</sup>. По данным Избирательной комиссии Ростовской области на избирательных участках в день голосования присутствовало более 15 тысяч наблюдателей от кандидатов в органы местного самоуправления, общественных объединений<sup>3</sup>. Так, на избирательных участках в городе Новочеркасске в период проведения муниципальных выборов присутствовали наблюдатели от таких общественных объединений, как «Держава», «Яблоко», «КПРФ», «Наш дом - Россия», «Народный Дом», «Союз офицеров запаса», «Демократический выбор России», казачьи объединения<sup>4</sup>. В состав каждой участковой избирательной комиссии города входили девять членов, два из которых являлись представителями общественных объединений<sup>5</sup>.

Если в качестве наблюдателей приняли участие многие общественно-политические образования Ростовской области, то в выдвижении своих кандидатов участвовали только некоторые из них. Следует отметить наметившийся интерес политических партий к муниципальному уровню власти. Такие политические силы как КПРФ, ЛДПР и движение «Яблоко» выдвигали своих кандидатов. По мнению С.В. Чуева, в 55 административно-территориальных единицах Ростовской области на выборах главы муниципального образования КПРФ выставляла 17 кандидатов, в других случаях ограничившись лишь поддержкой политически нейтрального главы местного самоуправления<sup>6</sup>. По итогам выборов представительных органов местного самоуправления во всех городах и муниципальных районах области 18 избранных депутатов выдвигались от КПРФ; 7 депутатов представляли такие политические

<sup>1</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 194. Л. 1-3.

<sup>2</sup> Шуякова Е.Н. Региональный избирательный процесс Российской Федерации с конца 80-х годов XX века по 2001 год: По материалам Ростовской области: дис. ...канд. ист. наук: 07.00.02 / Елена Николаевна Шуякова. - Ростов н/Д.: 2006. С. 107.

<sup>3</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 514.

<sup>4</sup> Новочеркасский филиал ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 89. Л. 2.

<sup>5</sup> Там же. Л. 6.

<sup>6</sup> Чуев С.В. Политические партии в Ростовской области (1989-2004 гг.): из истории становления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2004. № 4. С. 139.

силы, как общественное движение «Шахтеры России», казачьи общества, избирательное объединение «Фонд «За справедливость», избирательный блок молодежных объединений<sup>1</sup>. Шесть депутатов, прошедших в Ростовскую городскую Думу, являлись представителями общественного движения «Яблоко»<sup>2</sup>.

По мнению Н.А. Поповой, «политическая конкуренция в Ростовской области была востребована лишь на федеральных и региональных выборах. На выборах в органы власти муниципальных образований в 1996-1997 гг. политическая конкуренция отсутствовала, зато имела место тенденция к поддержке избирателями представителей исполнительных органов, при этом патерналистские настроения избирателей сопровождалось снижением уровня альтернативности выборов»<sup>3</sup>. Так, на должности 55 глав муниципальных образований претендовали 230 кандидатов, в том числе 49 действующих глав администраций, из которых 34 главы были переизбраны на очередной срок<sup>4</sup>. Следует отметить, что действующие главы местных администраций таких городов, как Гуково, Таганрог, Ростов-на-Дону, а также таких районов, как Аксайский, Егорлыкский, Неклиновский, Красносулинский, Октябрьский, Тарасовский, Усть-Донецкий, Цимлянский по итогам выборов получили свыше 70% голосов избирателей, что может говорить о высоком кредит доверия граждан<sup>5</sup>. Это объясняется тем, что всем руководителям перечисленных районов удалось в непростой социально-экономической обстановке тех лет не допустить существенного спада производства и значительного ухудшения условий и уровня жизни на территории своих муниципальных образований. В то же время в 6 городах и в 15 сельских районах области, в которых произошла смена глав администраций, наметилось заметное ухудшение социально-экономической ситуации<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 442-466.

<sup>2</sup> Федоров М. Яблокопад в городской Думе // «Комсомольская правда» в Ростове. 6 июня 1997. № 23 (196). С. 2.

<sup>3</sup> Попова Н.А. Региональные отделения политических партий, общественных движений, избирательных объединений и блоков на выборах конца XX - начала XXI веков. // Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 47.

<sup>4</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 514.

<sup>5</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 516-519.

<sup>6</sup> Там же С. 515.

Анализ программных и агитационных материалов позволяет утверждать, что для предвыборных кампаний действующих глав администраций городов и муниципальных районов области было характерно использование административного ресурса: ведение активной агитации в поддержку действующих глав администраций с использованием средств массовой информации, наружной рекламы; организация встреч с избирателями, в основном в формате встреч производственных коллективов. Так, в ходе предвыборной кампании, действующий глава Октябрьского района Е.П. Луганцев, выдвинувший свою кандидатуру на следующий срок, провел около 40 встреч с избирателями лично, кроме того, 25 встреч с избирателями были организованы усилиями его доверенных лиц. В проведенных встречах приняли участие более 30 тысяч человек, что составляло 45% жителей района<sup>1</sup>. Все замечания, предложения и пожелания, высказанные в ходе этих встреч, были документально оформлены в качестве «критических замечаний», приняты к сведению и исполнению, составлен график сроков исполнения, определен перечень ответственных за исполнение лиц<sup>2</sup>.

Важным фактором в предвыборной агитации действующих глав администрации являлись отчеты о проделанной работе в период пребывания на занимаемом посту. Причем преподносились итоги работы администрации в сфере хозяйственной, социально-экономической деятельности, как личные заслуги ее главы. Так, на страницах популярного издания «Вечерний Ростов» еженедельно публиковались отчеты о проделанной работе структурных единиц Ростовской городской администрации под руководством М.А. Чернышева, а также муниципальных предприятий и иных хозяйствующих субъектов города<sup>3</sup>.

В данной муниципальной компании широко применялись технологии политической рекламы с постепенным освоением процедурных технологий<sup>4</sup>. При их использовании ошибочно переносились законы коммерческой рекламы на освещение политической деятельности. Считалось, что качественно сделанный

---

<sup>1</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 194. Л. 1-3.

<sup>2</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 199. Л. 1-3.

<sup>3</sup> «Мерзкие» вопросы и мэрские ответы // Вечерний Ростов. 16 декабря 1996 г. № 47. С. 1.

<sup>4</sup> Милованов Ю.Е. Избирательные технологии в компаниях 1989-2004 гг. на территории Ростовской области // Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 54-65.

слоган и несколько рекламных роликов могут способствовать победе в политической борьбе. В образах, созданных средствами массовой информации, перед избирателем «представали» не только выдающиеся мэры-хозяйственники, но и очень душевные и отзывчивые руководители, близкие любому простому человеку.

Примером такой агитации может служить календарь, выпущенный Партией любителей пива, на котором изображен улыбающийся действующий глава администрации города Таганрога С.И. Шило<sup>1</sup> с кружкой пива. Лозунг на плакате гласил: «Хлебни пивка, бодрей чтоб было и смело голосуй за Шило!». Следует отметить, что предвыборная агитация в поддержку данного кандидата во многом строилась на популистской риторике и критике деятельности федеральных органов власти. Так, используя средства массовой информации С.В. Шило опубликовал открытое письмо в адрес Президента РФ, Государственной думы, Совета Федерации и Правительства в котором утверждалось, что «нынешняя государственная политика привела к тому, что социально-экономическая ситуация на местах, в том числе и в Таганроге, выходит из под контроля»<sup>2</sup>. Он призывал первых лиц государства «подумать» и заявлял о своей политической оппозиции к федеральному руководству. Такая тактика в итоге принесла ему победу на муниципальных выборах с результатом 72% голосов избирателей и существенным отрывом от ближайшего конкурента<sup>3</sup>.

Неверное понимание сущности политической рекламы способствовало тому, что некоторые кандидаты помимо собственной рекламы начинали заниматься антирекламой оппонента. Так, в городе Ростове-на-Дону во время предвыборной агитации один из кандидатов на должность мэра систематически подвергался разного рода обвинениям со стороны действующего мэра, представителей власти и прессы. Журналисты, тщательно изучив биографию В.Н. Дека, сообщали избирателям сведения, скрытые самим кандидатом, инкриминировали ему тесные связи с криминалитетом. В отношении данного

---

<sup>1</sup> Шило Сергей Иванович – глава администрации г. Таганрога (1992 – 2002 гг.). Убит 30 октября 2002.

<sup>2</sup> Выпуски политического мониторинга. Ростовская область в декабре 1996 года // ИГПИ [Электронный ресурс]. URL: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/61.html> (дата обращения 29.12.2023).

<sup>3</sup> Макаренко В. Таганрог: что было, что будет, чем избиратель успокоиться // Город N. 11-17 декабря 1996. № 49. С.2.

кандидата, помимо технологий антирекламы были применены также процедурные технологии, то есть городская избирательная комиссия приняла решение привлечь правоохранительные органы для рассмотрения скрытых фактов биографии данного кандидата, вызвавших сомнение у членов комиссии и избирателей. В итоге кандидат был вынужден снять свою кандидатуру с выборов<sup>1</sup>.

В целом по Ростовской области явка избирателей на участки в день голосования оказалась значительной. В муниципальных выборах приняло участие 56% избирателей. В городах областного значения электоральная активность колебалась от 34% в Ростове-на-Дону до 58% в Новошахтинске, а активность сельского населения была значительно выше. В отдельных избирательных округах сельских районов, например, избирательном округе № 13 Егорлыкского района или округе № 11 Боковского района явка избирателей на выборы достигала 98% и 93% соответственно<sup>2</sup>. Тем самым подтверждается тезис о присущей Ростовской области существенной дифференциации результатов участия избирателей в выборах в городах и сельской местности в исследуемый период.

Согласно данным муниципальной избирательной комиссии Октябрьского сельского района выборы главы муниципального образования и депутатов районного Собрания депутатов проводились 30 марта 1997 года<sup>3</sup>. Общее количество избирателей района на дату голосования составило 57 тысяч человек, из них приняли участие в выборах 27,2 тысяч человек, что составляет 47,7%, причем в некоторых избирательных округах электоральная активность жителей не превышала 25% (избирательный округ № 13), в то время как в других избирательных округах наблюдалось стремление избирателей к активному участию в выборах. Так, самая высокая явка избирателей наблюдалась в избирательном участке № 15 и составляла более 72%. Кандидатами в депутаты районного Собрания было зарегистрировано 49 человек на 17 депутатских мест, причем в крупных населенных пунктах района количество кандидатов доходило до 5 человек на один депутатский мандат. В социально-профессиональном плане

---

<sup>1</sup> Выпуски политического мониторинга. Ростовская область в декабре 1996 года // ИГПИ [Электронный ресурс]. URL: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/61.html> (дата обращения 29.12.2023).

<sup>2</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 449-450.

<sup>3</sup> Особенности избирательного процесса // Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 199. Л. 1-3.

избранный депутатский корпус Октябрьского районного Собрания депутатов в основном состоял из руководителей, в чем имел существенные отличия от предыдущего состава, в котором присутствовала значительная доля представителей рабочей среды<sup>1</sup>.

На должность главы муниципального района претендовали пять кандидатов: действующий глава администрации Е.П. Луганцев; врач центральной районной больницы Н.А. Репенко; начальник дорожного ремонтно-строительного управления Л.А. Исаева; директор аграрно-крестьянского хозяйства С.Н. Ефимов; временно не работающий В.Н. Ерыженский<sup>2</sup>. По итогам голосования был избран действующий глава администрации Е.П. Луганцев. За него проголосовали 78% избирателей района в то время, как его конкуренты набрали от 2 до 7% голосов избирателей. Уровень протестного голосования в Октябрьском районе составил 3%<sup>3</sup> и данный результат на 2% превышал значение аналогичной кампании 1994 года<sup>4</sup>.

Следует отметить, что в целом по области процент избирателей, проголосовавших «против всех» кандидатов на должность главы местного самоуправления, был довольно высок. Так, в Егорлыкском районе уровень протестного голосования составил более 9%. В городе Миллерово, Миллеровском и Аксайском районах «против всех» проголосовали почти 8% избирателей. В городе Ростове-на-Дону более 7% избирателей предпочли проголосовать против всех кандидатов на должность главы муниципального образования, при том что общая явка избирателей на выборы в городе составила всего 34%<sup>5</sup>.

Возможная причина низкой активности избирателей в сочетании с повышением уровня протестного голосования в некоторых городах и районах области видится в фактической безальтернативности выборов в данных муниципальных образованиях. По мнению председателя областной Избирательной комиссии С.В. Юсова, «чем меньше накал реальной политической

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 4-6.

<sup>2</sup> Сведения о кандидатах в органы местного самоуправления // Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 202. Л. 1-3.

<sup>3</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 518.

<sup>4</sup> Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 301. Л. 1.

<sup>5</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 516-519.

борьбы, тем меньше избирателей приходит на участки»<sup>1</sup>. Так, в городе Ростове-на-Дону на пост главы местного самоуправления претендовало всего 4 кандидата, один из которых являлся действующим главой администрации и имел возможность, используя ресурсы администрации, вести широкую предвыборную агитацию в то время, как его конкуренты такой возможности не имели. Результат подсчета голосов избирателей оказался следующим: действующий мэр получил 78%, его ближайший конкурент только 6%. В Аксайском, Миллеровском и еще 8 районах области произошла подобная ситуация с той только разницей, что свой выбор избиратели районов делали всего из двух кандидатов, один из которых был действующим главой муниципального образования<sup>2</sup>.

Реальная предвыборная борьба за должность главы местного самоуправления развернулась в нескольких городах области. Так, в городе Волгодонске в конкурентной борьбе за должность главы местного самоуправления участвовали 8 кандидатов. С результатом в 51% голосов избирателей победу на выборах одержал депутат городской Думы С.В. Горбунов<sup>3</sup>. В городе Донецке в выборах принимали участие 11 кандидатов. С итоговым результатом в 25% голосов избирателей победу одержал один из руководителей областного ГУВД Ю.Н. Тарасенко. В городе Шахты конкурентная борьба шла между 14 кандидатами. Главой местного самоуправления с результатом в 25% голосов избирателей стал директор производственного предприятия С.А. Пономаренко<sup>4</sup>. Отметим, что уровень протестного голосования в условиях конкурентной борьбы в данных городах не превышал 3,5%<sup>5</sup>.

В городе Новочеркасске шла острая конкурентная борьба между действующим главой администрации Н.И. Присяжнюком<sup>6</sup> и депутатом областного Законодательного Собрания, атаманом Новочеркасского казачьего округа

---

<sup>1</sup> Выборы органов местного самоуправления // Выпуски политического мониторинга. Ростовская область в декабре 1996 года // ИГПИ [Электронный ресурс]. URL: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/61.html> (дата обращения 29.12.2023).

<sup>2</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 516-519.

<sup>3</sup> Горбунов Сергей Васильевич – мэр г. Волгодонска (1997 – 2001 гг.), депутат Законодательного Собрания Ростовской области III созыва (2003 – 2006 гг.), министр по физической культуре и спорту Ростовской области (2006 – октябрь 2009 гг.).

<sup>4</sup> Пономаренко Сергей Анатольевич – российский государственный деятель и предприниматель, мэр г. Шахты (1997 – 2003, 2005 – 2011 гг.).

<sup>5</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 516-519.

<sup>6</sup> Присяжнюк Николай Иванович – возглавлял городскую администрацию г. Новочеркасска (1989 – 2001 гг.).

Г.П. Недвигиным. Каждый из них вел активную предвыборную компанию. Программа Н.И. Присяжнюка была построена на сохранении прежнего курса в работе администрации. По мнению главы Новочеркаска, за предшествующий период были достигнуты позитивные результаты в социально-экономическом развитии города. Удалось выстроить взаимоотношения с региональными органами власти и хозяйствующими субъектами, принять в муниципальную собственность объекты социальной сферы, осуществить социальную защиту граждан посредством социальной направленности городского бюджета<sup>1</sup>. Несмотря на попытки дискредитации работы действующего главы, по итогам голосования избирателей города он одержал убедительную победу с результатом 41,5%<sup>2</sup>.

Отметим, что в муниципальных образованиях Ростовской области участие граждан в избрании народных представителей осуществлялось менее активно. Так, если в выборах мэра города Новочеркаска приняли участие 51% жителей города<sup>3</sup>, то в выборах депутатов городской Думы участвовали лишь 34% избирателей<sup>4</sup>. Новочеркасская городская Дума второго созыва была избрана 23 марта 1997 года в составе 23 депутатов. В двух избирательных округах города выборы не состоялись в связи с недостаточной электоральной активностью избирателей и были перенесены на 5 октября 1997 года<sup>5</sup>.

Важной особенностью Новочеркасской городской Думы второго созыва стал возросший уровень образованности и профессиональной компетентности ее депутатов (почти все депутаты имели высшее образование, часть депутатов имели ученые степени). Хотя сохранилась определенная преемственность - 8 из 25 депутатов были избраны в городской парламент повторно. Сохранилось и специфическое социально-политическое представительство, так как некоторые депутаты являлись представителями казачьего движения. В социально-профессиональном плане большую часть депутатов по-прежнему составляли руководители предприятий и организаций. Изменения произошли в распределении депутатов по секторам экономики, вызванные процессом

---

<sup>1</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 73. Л. 2.

<sup>2</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-109. Оп. 5. Д. 3. Л. 3.

<sup>3</sup> Там же. Л. 2.

<sup>4</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 445.

<sup>5</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-109. Оп. 6. Д. 14. Л. 1-2.

приватизации. Если в Думе первого созыва часть депутатов являлись работниками госпредприятий, то в Думе второго созыва большинство депутатов представляло собой акционерные общества и частные компании. Изменился и гендерный состав депутатского корпуса - впервые депутатами Новочеркасской городской Думы были избраны три женщины<sup>1</sup>.

Второй созыв Новочеркасской городской Думы продолжил законотворческую работу депутатов первого созыва. Работа началась с принятия таких важных нормативных актов, как положение о Думе, регламент работы Думы, положение об администрации города, положение о городских средствах массовой информации<sup>2</sup>. Продолжалась работа по совершенствованию нормативной правовой базы, развитию системы местного самоуправления. Активно перенимался опыт работы представительных органов таких городов, как Ростов-на-Дону, Таганрог, Краснодар, Ставрополь, наукоград Жуковский. Депутаты присутствовали на их заседаниях, общались с коллегами, делились опытом, привозили множество документов для последующего изучения и переработки<sup>3</sup>.

Важно отметить, что Новочеркасская городская Дума второго созыва уже в первый год своей работы приняла решение об обретении парламентом самостоятельного статуса. По воспоминаниям главы городской Думы А.В. Невеселова, «первая городская Дума не была самостоятельной организацией. С юридической точки зрения она считалась одним из отделов администрации, а глава Думы - заместителем главы местного самоуправления. Это обстоятельство фактически ставило депутатов в подчинённое положение перед исполнительной властью и не могло не влиять на их работу. Поэтому Дума второго созыва приняла решение выйти из состава администрации, образовав отдельное юридическое лицо. Чтобы депутаты были именно представителями народа, а не сотрудниками исполнительного органа местного самоуправления»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 1-25.

<sup>2</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 117. Л. 28.

<sup>3</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 54.

<sup>4</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами ... С. 25-26.

Развитие местного самоуправления в Ростовской области во второй половине 1990-х гг. происходило при активном участии и поддержке областного Законодательного Собрания. Продолжался процесс формирования законодательной базы местного самоуправления: вносились изменения в уже существующие законы, разрабатывались новые. Опираясь на положения Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», областные законодатели разработали и приняли Закон «О территориальном общественном самоуправлении в Ростовской области»<sup>1</sup>, тем самым давая новый импульс развитию ТОС на территории области. Так, в городе Таганроге структура организации местного самоуправления включала в себя 40 органов территориально-общественного самоуправления, объединенных в пять территориальных управлений, действующих на основании единого положения, что давало возможность привлекать население к активному участию в решении проблем местного значения<sup>2</sup>.

В период с начала 1997 г. по конец 2000 г. областными законодателями были приняты важнейшие законы, направленные на развитие местного самоуправления. Среди них законы определяющие статус депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления<sup>3</sup>; регулирующие основы организации муниципальной службы и правового положения муниципальных служащих<sup>4</sup>; устанавливающие перечень муниципальных должностей на основе которого формировались структуры и

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 4 марта 1997 г. № 36-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911484/?ysclid=lqv4tylst8304613418> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Таганрог: Годы, люди, власть / под общ. ред. С.В. Юсова, Н.Д. Федянина, - Ростов н/Д.: Издательский центр «Местная власть», 2007. С. 101.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 18 июня 1997 г. № 41-ЗС «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911987/?ysclid=lqv52tyk31981812526> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 29 декабря 1997 г. № 55-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910760/?ysclid=lqv548p381221322605> (дата обращения: 30.12.2023).

штаты органов местного самоуправления<sup>1</sup>; определяющие денежное содержание муниципальных служащих<sup>2</sup>.

В 1999 году в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> и Областным законом «Об избирательной комиссии Ростовской области»<sup>4</sup> произошла ротация состава областной Избирательной комиссии. В состав комиссии вошли 14 человек, утвержденных Губернатором и Законодательным Собранием Ростовской области. Так как нормы законодательства предоставляли новые возможности для увеличения роли партий в региональном и местном избирательном процессе, как минимум десять членов областной Избирательной комиссии выдвигались от различных общественных организаций и политических партий.<sup>5</sup> Таким образом, шел процесс демократизации работы избирательных комиссий различного уровня.

Следующая избирательная кампания в органы местного самоуправления в Ростовской области организовывалась на основании вновь принятых областных законов «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области»<sup>6</sup> и «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области»<sup>7</sup>. Законы не меняли избирательную систему на местных выборах.

В избирательную кампанию 2000-2001 гг. одновременно проводились выборы депутатов и глав муниципальных образований. Выборы органов местного

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 29 декабря 1997 г. № 56-ЗС «О реестре муниципальных должностей, должностей муниципальной службы в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9912716/?ysclid=lqv55vgqor127867080> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 31 марта 1998 г. № 71-ЗС «О денежном содержании муниципальных служащих в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9907037/?ysclid=lqv574o9ky763386893> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3961733/?ysclid=lqv5967ac4854860742> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 23 декабря 1997 г. № 54-ЗС «Об Избирательной комиссии Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9902352/?ysclid=lqv5caiqmd261999108> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>5</sup> Власть на Дону: От первого атамана до первого губернатора: Крат. истор. очерки ... С. 109-110.

<sup>6</sup> Закон Ростовской области от 17 августа 2000 г. № 100-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9912683/?ysclid=lqv5fmpsf969616476> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>7</sup> Закон Ростовской области от 17 августа 2000 г. № 99-ЗС «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9912690/?ysclid=lqv5h4zqz955830944> (дата обращения: 30.12.2023).

самоуправления организовывались в 8 туров, начиная с 24 декабря 2000 года, когда в шести муниципальных образованиях<sup>1</sup> Ростовской области были организованы выборы глав местного самоуправления и в четырех муниципальных образованиях<sup>2</sup> выборы депутатов представительных органов<sup>3</sup>.

Избирательная кампания проходила в условиях, когда на 942 депутатских мандата претендовало 2810 кандидатов. Конкуренция составляла 2,9 кандидата на одно депутатское место. По результатам выборов были избраны 921 депутат представительных органов местного самоуправления.<sup>4</sup> Отметим, что в некоторых избирательных округах выборы не проводились, так как ко дню голосования в бюллетене остался лишь один кандидат<sup>5</sup>. Тенденция на снижение политической конкуренции и альтернативности выборов сохранилась, как и поддержка действующих глав администраций со стороны избирателей. Так, в 51 муниципальном образовании Ростовской области на выборах глав муниципальных образований были избраны 25 действующих глав администраций повторно. Из них в десяти сельских районах альтернативу действующему главе составлял лишь один конкурент<sup>6</sup>.

В целом по Ростовской области явка избирателей на участки в день голосования оказалась выше, чем в период аналогичной кампании 1996-1997 гг. На участки пришли около 60% избирателей<sup>7</sup>, в то время, как в предыдущей кампании участвовали 56% избирателей, а в кампании 1994 года электоральная активность избирателей составляла всего 35%. В этой связи очевиден значительный рост интереса избирателей к выборам в органы местного самоуправления, несмотря на снижение альтернативности выборов в отдельных муниципальных образованиях области.

Отметим, что в сравнении с предыдущими электоральными циклами сохранились три основные тенденции. Во-первых, в городах областного значения

---

<sup>1</sup> Города Новочеркасск, Ростов-на-Дону, Таганрог, Аксайский, Багаевский, Егорлыкский районы.

<sup>2</sup> Аксайский, Багаевский, Егорлыкский, Целинский районы.

<sup>3</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 469-512.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же. С. 468.

<sup>6</sup> г. Миллерово и Миллеровский район, Азовский район, Аксайский район, Волгодонский район, Егорлыкский район, Заветинский район, Мясниковский район, Неклиновский район, Обливский район, Песчанокоспский район.

<sup>7</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 469-512.

электоральная активность оставалась ниже, чем в сельских районах области и колебалась от 29% в городе Ростове-на-Дону до 80% в Обливском муниципальном районе. Во-вторых, граждане активнее принимали участие в выборах главы местного самоуправления, чем в выборах депутатов представительного собрания. Так, в Ростове-на-Дону в выборах главы муниципального образования 24 декабря 2000 года принимали участие 40% избирателей, в то время как в выборах депутатов городской Думы, проводимых 27 мая 2001 года, принимали участие только 29% избирателей. В-третьих, в некоторых муниципальных образованиях Ростовской области сохранился и даже усилился уровень протестного голосования. Так, 14% избирателей проголосовали «против всех» кандидатов на пост главы Каменского района и более 10% избирателей проголосовали аналогично в Красносулинском, Обливском районах и городе Новошахтинске, при том, что в данных муниципальных образованиях фаворитами предвыборной гонки были действующие главы администрации<sup>1</sup>.

В Новочеркасске выборы главы муниципального образования проходили в условиях острой политической конкуренции. Так публикации муниципальной прессы описывали сложившуюся политическую ситуацию в городе: «Новочеркасск лихорадило гораздо меньше перед президентскими выборами, чем в период выборов мэра... Жизнь нашего города интересует горожан гораздо сильнее, чем дела остальной страны. От главы государства мы не ждем глобальных перемен, которые коснулись бы нас вплотную, зато от главы города напрямую зависит наше благополучие»<sup>2</sup>.

Муниципальная избирательная компания в городе началась с острых политических баталий, развернувшихся в средствах массовой информации в период выдвижения и регистрации кандидатов. Отдельно стоит отметить факт использования информационных телевизионных ресурсов для целенаправленной критики действий исполнительной власти в лице мэра города Новочеркасска Н.И. Присяжнюка<sup>3</sup>. Для предотвращения возможных конфликтов муниципальная

---

<sup>1</sup> Там же. С. 539-542.

<sup>2</sup> Претенденты известны // Новочеркасские ведомости. 5 декабря 2000 г. № 48. С. 2.

<sup>3</sup> Аналитическая записка муниципальной избирательной комиссии г. Новочеркасска о подготовке и проведению выборов главы муниципального образования (мэра) г. Новочеркасска // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-109. Оп. 5. Д. 24. Л. 1-5.

избирательная комиссия была вынуждена опубликовать обращение к претендентам на участие в выборах и руководителям городских средств массовой информации с призывом «оставаться в рамках закона и провести выборы в нормативной обстановке»<sup>1</sup>.

В предвыборной борьбе принимали участие шесть кандидатов на должность главы муниципального образования, трое из которых являлись действующими депутатами Новочеркасской городской Думы, двое - депутатами областного парламента, а также действующий глава администрации. Еще нескольким претендентам на участие в выборах было отказано в регистрации по причине нарушений в оформлении подписных листов. Количество подписей, необходимое для регистрации в качестве кандидата в Новочеркаске составляло 2% от числа избирателей или 3004 подписи<sup>2</sup>.

Выборы главы муниципального образования прошли 24 декабря 2000 года в спокойной обстановке при уровне явки избирателей около 49%. С точки зрения демографического анализа населения город Новочеркасск располагал особым по своему составу электоратом, основу которого составляли люди зрелого и пенсионного возраста. Согласно статистическим данным в городе проживало более 50 тысяч пенсионеров, около 90 тысяч человек трудоспособного возраста и свыше 30 тысяч молодых людей<sup>3</sup>. В этой связи интересны данные социологического опроса, проводимого в день выборов главы местного самоуправления среди избирателей города, социологами Ростовского госуниверситета по системе exit-poll. Молодежь в своих ответах отдавала предпочтение действующему мэру города Н.И. Присяжнюку, в то время как представители старшего поколения чаще заявляли о необходимости перемен и в большинстве случаев отдавали свой голос за кандидата А.П. Волкова<sup>4,5</sup>. В предвыборной программе данного кандидата основное положение занимали предложения по улучшению социально-экономической ситуации в городе.

<sup>1</sup> Обращение муниципальной избирательной комиссии // Новочеркасские ведомости. 14 ноября 2000 г. № 45. С. 1.

<sup>2</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-109. Оп. 5. Д. 8. Л. 3.

<sup>3</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянов. - Ростов н/Д.: Ростовский обл. ком. гос. статистики, 2003. - С. 20-25.

<sup>4</sup> Волков Анатолий Панфилович - мэр города Новочеркаска (2000 - 2010 гг.). Генерал-майор, кандидат военных наук, доцент, атаман Новочеркасского казачьего округа Всевеликого Войска Донского.

<sup>5</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-109. Оп. 5. Д. 24. Л. 1-5.

Решение экономических проблем А.П. Волков видел в пополнении бюджета города через развитие производства, повышение эффективности работы промышленных предприятий: «будут работать предприятия - возрастет благосостояние жителей города, а доходы бюджета позволят предоставлять людям достойные социальные услуги»<sup>1</sup>. Предвыборная программа кандидата получила поддержку избирателей и позволила кандидату избраться главой муниципального образования с результатом 35% голосов избирателей, что составило 25,2 тысяч человек<sup>2</sup>.

Новочеркасская городская Дума третьего созыва была избрана на выборах 25 марта 2001 года. Уровень электоральной активности избирателей составил 35%<sup>3</sup>. Средства массовой информации отмечали, что «накал борьбы на выборах в городскую Думу был заметно ниже, чем на выборах мэра, зато количество претендентов было рекордным»<sup>4</sup>. По данным муниципальной избирательной комиссии Новочеркасска, для участия в выборах депутатов городского парламента были зарегистрированы 127 кандидатов, причём предыдущий состав депутатского корпуса баллотировался почти в полном составе. По итогам выборов в городскую Думу было избрано 24 депутата, семь из которых были избраны повторно<sup>5</sup>.

Состав, структура и направления работы Новочеркасской городской Думы третьего созыва кардинально не отличались от предыдущего созыва. Лишь возросло количество депутатов, выполняющих свои функции на постоянной профессиональной основе. Отличительной особенностью вновь избранной Думы являлось то, что основной фронт ее работы приходился на заседания постоянных комиссий в то время, как в предшествующих созывах основное обсуждение происходило на думских заседаниях<sup>6</sup>. Депутаты заранее подробно разбирали все вопросы, выносимые на рассмотрение представительного органа, привлекая к обсуждению представителей администрации города, экспертов, заинтересованных лиц. Благодаря такому подходу Думе удавалось находить и принимать

<sup>1</sup> Интервью А.П. Волкова. / Новочеркассские ведомости. 12 декабря 2000 г. № 49. С. 3.

<sup>2</sup> Постановление МИК г. Новочеркасска «О результатах выборов главы муниципального образования (мэра) г. Новочеркасска 24 декабря 2000 г.» // Новочеркассский ГАРО. Ф. Р-109. Оп. 5. Д. 8. Л. 2.

<sup>3</sup> Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004 ... С. 477-478.

<sup>4</sup> Выборы в Новочеркасскую городскую Думу 3-го созыва // Новочеркассские ведомости. 13 марта 2001 г. № 10. С. 1.

<sup>5</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами ... С. 34.

<sup>6</sup> Там же.

оптимальные решения, но при этом значительно сократить время пленарных заседаний<sup>1</sup>.

Третий созыв депутатов Новочеркасской городской Думы продолжил законотворческую работу депутатов предшествующих созывов. Важным этапом в работе Думы стало продолжение начатой в 1990-х гг. работы над новым городским Уставом. Принятию основного городского закона предшествовал продолжительный период общественных обсуждений. В июле-августе 2002 года проект Устава был опубликован в местной прессе, в течение нескольких месяцев Дума принимала пожелания и замечания жителей города, совместно с администрацией были проведены публичные слушания<sup>2</sup>. После анализа всех предложений и подробных обсуждений на заседаниях постоянных комиссий, депутаты утвердили окончательный вариант нового Устава города<sup>3</sup>. В соответствии с Областным законом «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области»<sup>4</sup> в сентябре 2004 года Устав прошёл государственную регистрацию и был внесён в государственный реестр уставов муниципальных образований Ростовской области.

Структура органов местного самоуправления муниципальных образований Ростовской области в течении прошедших лет неоднократно подвергалась корректировке. Изменения в уставы вносились во всех городах и районах области. Так, в Устав города Ростова-на-Дону в период с 1996 по 2004 гг. решениями Ростовской городской Думы изменения и дополнения вносились 14 раз. Устав города Новочеркаска за тот же период подвергался изменениям 13 раз и в итоге был разработан и принят новый. В ряде муниципальных уставов изменения структуры органов местного самоуправления было направлено на расширение или сокращение полномочий глав муниципального образования. Так, были существенно расширены полномочия мэра города Донецка. Если ранее

---

<sup>1</sup> ... И дум высокое стремление // Новочеркасские ведомости. 31 декабря 2003 г. № 52. С. 3.

<sup>2</sup> Обсудим Устав города Новочеркаска // Новочеркасские ведомости. 30 апреля 2003 г. № 17. С. 2-3.

<sup>3</sup> Решение городской Думы от 30 августа 2004 г. № 411 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Новочеркаска» / Законодательство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov-gov.ru/doc/1198> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 277-ЗС «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9902975/> (дата обращения: 30.12.2023).

существовала должность председателя Думы, избираемого из числа депутатов тайным голосованием, то в связи с изменениями, внесенными в Устав в 2000 году, на заседаниях Думы председательствовал мэр города Донецка.<sup>1</sup> В городе Сальске и Сальском районе наоборот полномочия мэра были сокращены тем, что депутаты районного Собрания стали избирать председателя и его заместителя из своего состава, не оставив за главой муниципального образования права входить в состав Думы с правом решающего голоса<sup>2</sup>.

Изменения коснулись и численного состава районных и городских представительных органов как в сторону расширения, так и в сторону сокращения. В Обливском районе сократилось число депутатов с 25 до 12, в Волгодонском районе - с 21 до 15 депутатов, в Советском районе - с 10 до 9 депутатов. В Заветинском районе количество депутатов районного Собрания увеличилось с 13 до 21. В состав депутатов городской Думы города Волгодонска первого созыва входили 15 человек. К моменту назначения выборов депутатов городской Думы третьего созыва численный состав Думы увеличился до 25 депутатов.<sup>3</sup>

Важные изменения были внесены в уставы Егорлыкского, Семикаракорского и Красносулинского районов, которые вводили не прямую, а косвенную (двухступенчатую) процедуру избрания главы муниципального образования. Таким образом, в начале 2000-х гг. в пяти муниципальных образованиях Ростовской области (Морозовском, Родионово-Несветайском, Егорлыкском, Семикаракорском и Красносулинском районах) предусматривалось формирование органов местного самоуправления избранием главы муниципального образования представительным органом из своего состава.<sup>4</sup> В 50-ти остальных муниципальных образованиях Ростовской области глава местного самоуправления избирался непосредственно населением.

Формирование управленческой модели по структуре «мэр-совет» предполагает, что глава муниципального образования является сильной

---

<sup>1</sup> Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. ... С. 100.

<sup>2</sup> Там же. С. 101-102.

<sup>3</sup> Там же. С. 100.

<sup>4</sup> Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. ... С. 95-104.

политической фигурой, имеет широкие полномочия в решении вопросов местного значения. Недостатками данной модели могут быть возможные конфликты между главой муниципального образования и представительным органом. В целом анализ функционирования в Ростовской области различных моделей местного самоуправления в течении лет, прошедших после первых выборов глав и депутатов представительных органов, позволил С.В. Юсову утверждать, что в муниципальных образованиях, где представительный орган возглавлял председатель, не являющийся одновременно главой муниципального образования, просматривалось появление второго самостоятельного центра власти. В таких муниципальных образованиях, как Волгодонск (в период с 2001 по 2005 гг.), Сальский район (в период с 1997 по 2001 гг.), Новочеркасск (в период с 1996 до 2000 гг.) и Таганрог (в период с 2001 до 2005 гг.) представительный орган конкурировал в принятии решений по вопросам местной социальной, бюджетной, экономической политики с главой администрации<sup>1</sup>. Такая конкуренция не способствовала консолидации власти и подчас не позволяла должным образом и своевременно решать вопросы местного значения и проблемы населения.

## **§2. Основные направления деятельности органов местного самоуправления**

Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований наделялись их уставами полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий. Для организации исполнительных органов местного самоуправления в Ростовской области была выбрана линейно-функциональная структура управления, в которой сочетаются как линейные, так и

---

<sup>1</sup> Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (декабрь 2004 - июль 2005 г.) Сб. науч. статей и элект. статистики / под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Избир. ком. Ростовской области. 2005. - С. 10.

функциональные принципы организации между управленческими элементами системы<sup>1</sup>.

В городе Новочеркасске мэру города подчинялись отраслевые, функциональные и вспомогательные подразделения<sup>2</sup>. Отдельное подразделение администрации взаимодействовало с казачьими организациями. На правах структурных подразделений администрации функционировали: администрация поселка Донского, дворец торжественных обрядов, органы записи актов гражданского состояния (ЗАГС), инспекция по ценам<sup>3</sup>. В структуру администрации города были включены специалисты по мобилизационной работе, по кадрам, по геральдике и другие<sup>4</sup>. Мэр города утверждал регламент администрации, положения о ее структурных подразделениях, штатное расписание администрации и отраслевых органов местного самоуправления, а также должностные инструкции работников. Мэр города назначал и увольнял первого заместителя и заместителей главы администрации, управляющего делами администрации, руководителей отраслевых органов местного самоуправления, руководителей структурных подразделений и других работников администрации города, имел право применять к ним меры поощрения и взыскания<sup>5</sup>.

Администрация города обладала широкими полномочиями в сфере социально-экономического развития муниципального образования, вплоть до права координации деятельности предприятий и организаций, расположенных на территории города Новочеркаска. Имела компетенции в области ценообразования - обеспечивала регулирование цен и тарифов на товары, работы и услуги. В сфере управления муниципальной собственностью: организовывала управление объектами муниципальной собственности; обеспечивала разработку планов и программ приватизации муниципального имущества, их реализацию; определяла условия деятельности муниципальных предприятий и учреждений. В области использования земель и других природных ресурсов: организовывала

---

<sup>1</sup> Румянцева З. П. Общее управление организацией. Теория и практика. - М., 2001. С. 225.

<sup>2</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 338. Л. 21-28.

<sup>3</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 120. Л. 5.

<sup>4</sup> Двухвеховой путь столицы казачьей вольницы. ... С. 57-58.

<sup>5</sup> Положение об администрации муниципального образования «город Новочеркасск» // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 338. Л. 21-28.

управление землями города; осуществляла контроль за их использованием; имела права на изъятие земельных участков для муниципальных нужд в соответствии с действующим законодательством; осуществляла мероприятия по регулированию использования водных объектов, месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Имела широкие полномочия в сфере охраны окружающей природной среды и благополучия населения. В области градостроительства разрабатывала местные нормативы градостроительного проектирования; правила землепользования и застройки города.<sup>1</sup>

Администрация реализовывала свои полномочия непосредственно и через муниципальные учреждения, отраслевые органы местного самоуправления (департаменты, управления, комитеты), которые наделялись Новочеркасской городской Думой собственной компетенцией в соответствующих отраслях. В целом выстроенная структура администрации города Новочеркаска отражала нацеленность муниципальных органов власти на решение вопросов местного значения.

Отметим, что в Ростовской области штат муниципальных служащих в 1998 году составлял 5213 человек, из них 55 человек замещали выборные муниципальные должности (главы местного самоуправления)<sup>2</sup>. Среди глав местного самоуправления в Ростовской области была понижена доля женщин - всего 3 человека или 5% от общего количества работников данной категории. Это почти в 4 раза ниже соответствующей доли женщин по Российской Федерации в целом, где в среднем почти каждая четвертая выборная муниципальная должность замещалась женщиной (более 23%). По другим должностям муниципальной службы распределение численности муниципальных служащих в разрезе пола практически совпадала со среднероссийским распределением. Доля женщин отличалась незначительно - 3662 человека или 71% от общего количества замещенных должностей при средней доле по РФ - 78%. Однако, если рассматривать распределение численности женщин по категориям замещаемых должностей, то возможно выявить определенную тенденцию: более редкое (по

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 22.

<sup>2</sup> Игнатов В.Г., Беклемищев Е.П. Социально-демографическая структура кадров органов власти. Вып. 1. - Ростов / Д.: Изд-во СКАГС, 2001. - С. 159.

сравнению со среднероссийскими показателями) выдвижение женщин на вышестоящие должности (высшие и главные группы должностей).<sup>1</sup>

Уровень образования муниципальных служащих был примерно равен среднероссийскому уровню. Так, работников с высшим образованием было 53,4%, что незначительно больше, чем в целом по России (51,7%). При этом уровень образования глав местного самоуправления в Ростовской области был значительно выше, чем среднероссийский показатель. В 1998 году высшее образование имели 54 из 55 глав муниципальных образований (98%) в то время, как соответствующая средняя доля по стране была в полтора раза ниже и составляла 64%.<sup>2</sup> Такая особенность объясняется тем, что население предъявляло более жесткие требования к уровню образования кандидатов на замещение этих выборных муниципальных должностей. Среди глав преобладали специалисты с высшим техническим образованием.

Большинство муниципальных служащих нуждались в серьезном обучении. В этой связи в 1998-2001 гг. Ростовская область одной из первых среди субъектов РФ разработала и реализовала концепцию кадровой политики в органах исполнительной власти<sup>3</sup>. Концепция определяла задачи кадровой политики, в первую очередь, в системе органов исполнительной власти, которая оказывала воздействие на изменение кадровой работы в органах местного самоуправления. Одной из главных задач Концепции являлась системная работа по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, которая осуществлялась на базе учебных подразделений и факультетов Северо-Кавказской академии государственной службы и других учебных заведений Ростовской области.

Разнообразие вопросов местного значения, отнесенных областным законом «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>4</sup> определило необходимость

---

<sup>1</sup> Там же. С. 161.

<sup>2</sup> Там же. С. 165.

<sup>3</sup> Постановление Главы администрации Ростовской области от 31 декабря 1997 г. № 476 «О мерах по организации системы единой кадровой политики в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804914337?ysclid=lg585s6zi239628081> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910744/?ysclid=lqtafnk2e2259453938> (дата обращения: 30.11.2023).

организации работы по направлениям. Так, Новочеркасская городская Дума первого созыва организовывала свою деятельность в тесном взаимодействии с администрацией города: управляла муниципальной собственностью; формировала и контролировала органы правопорядка; утверждала программы развития территории города и принимала участие в их разработке. Дума рассматривала, корректировала и утверждала местный бюджет и отчет об его исполнении; устанавливала местные налоги и сборы; принимала устав и контролировала его исполнение; осуществляла контроль за деятельностью главы местного самоуправления, решала иные вопросы местного значения<sup>1</sup>. Депутаты представительного органа входили в состав комиссий администрации муниципального образования по различным видам деятельности. В администрации города Новочеркаска велась работа по семнадцати отдельным направлениям. Депутаты принимали участие в работе почти всех комиссий, исключение составляли лишь комиссия по межевым спорам и наблюдательная комиссия.<sup>2</sup> Взаимодействие исполнительной и представительной ветвей власти укрепило введение т. н. «депутатского дня» - еженедельного собрания депутатов и представителей администрации, которое проводилось в целях выявления местных проблем и совместного поиска их решения<sup>3</sup>.

Разработанное и принятое городской Думой Положение «О статусе депутата городской Думы г. Новочеркаска»<sup>4</sup> устанавливало правовой статус депутата и формы депутатской деятельности. Депутаты участвовали в заседаниях Думы, работали в постоянных и временных комиссиях, выполняли поручения городской Думы, имели право обращаться с депутатским запросом, работали с избирателями. Для организации деятельности Новочеркасской городской Думы депутаты избирали из своего состава главу Думы (заместителя председателя Думы), заместителей главы и председателей рабочих комиссий, определенных структурой Думы. Главой Думы первого созыва был избран Ю.В. Дьяков,

---

<sup>1</sup> Временный Регламент Новочеркасской городской Думы // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 4. Л. 34.

<sup>2</sup> Посчитано по: Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 119. Л. 35.

<sup>3</sup> Решение городской Думы г. Новочеркаска от 12 мая 1994 г. № 24 «О проведении депутатского дня» // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 7. Л. 16.

<sup>4</sup> Решение городской Думы г. Новочеркаска от 7 июля 1994 г. № 48 «Об утверждении Положения «О статусе депутата городской Думы г. Новочеркаска»» // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 13. Л. 8.

являющийся в то же время атаманом Новочеркасского казачьего округа. И хотя председательствовал на заседаниях Думы глава местного самоуправления (мэр города), глава Думы руководил ее аппаратом и обеспечивал организационную деятельность Думы в промежутках между заседаниями.

Аппарат городской Думы осуществлял организационное, правовое и материально-техническое обеспечение ее деятельности. Численность аппарата Думы составляла 15 человек. 30% депутатов Думы (7 человек) выполняли свои функции на профессиональной постоянной основе, в том числе: глава Думы, заместитель главы по организационным вопросам и 5 руководителей рабочих комиссий. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата главы Новочеркасской городской Думы в 1994 году составляла 248 тысяч рублей и равнялась 6 среднемесячным зарплатам работника аппарата Думы в должности «инспектора». Руководители направлений имели заработную плату, установленную в размере 228 тысяч рублей в то время, как машинистка 1 категории аппарата Думы имела должностной оклад, не превышавший 45 тысяч рублей.<sup>1</sup> Такая разница должностных окладов работников городской Думы может являться показателем общественно-значимого статуса депутатов.

Проекты решений по выносимым на рассмотрение Думы вопросам разрабатывались постоянными комиссиями, рабочими группами или депутатами, внесшими вопрос, с привлечением соответствующих специалистов и экспертов. Деятельность Новочеркасской городской Думы первого созыва организовывалась по пяти основным направлениям: во-первых, организационные вопросы городской Думы (руководитель направления А.А. Кетов); во-вторых, планирование, бюджет и финансовая политика (руководитель направления В.С. Стрельцов); в-третьих, развитие структур жизнедеятельности города, промышленности, транспорта и связи (руководитель направления А.Г. Цацуков); в-четвертых, природоохранная деятельность (руководитель направления

---

<sup>1</sup> Штатное расписание аппарата городской Думы г. Новочеркаска // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 10. Л. 14.

В.С. Григорьев); в-пятых, социальные вопросы (руководитель направления В.П. Шабаетв)<sup>1</sup>.

Так, на заседаниях постоянной комиссии по социальным вопросам в 1995 году было рассмотрено 14 основных вопросов, которые охватывали широкий спектр социальных проблем города от расходования средств городского бюджета на компенсацию стоимости питания учащихся школ из малообеспеченных, многодетных семей и детей-сирот до создания казачьей добровольной дружины и организации деятельности по поддержанию правопорядка<sup>2</sup>. Часть принятых в ходе работы комиссии решений выносились на утверждение городской Думы.

Основные заседания городской Думы проводились не реже двух раз в месяц в планово-установленные дни. О вопросах, выносимых на рассмотрение, глава Думы письменно извещал каждого депутата не позднее чем за 7 дней до начала заседания<sup>3</sup>. Отметим, что среди депутатов Новочеркасской городской Думы первого созыва нередко возникали разногласия в процессе обсуждения вопросов, обусловленные тем, что в Думе сложились две оппонирующие друг другу парламентские группы: «казачья команда» и фракция коммунистов<sup>4</sup>. При этом стороны старались находить компромисс и соблюдать предусмотренные регламентом представительного органа процедуры.

В условиях становления местного самоуправления в Новочеркасске, как и в других городах и районах Ростовской области, отмечается значительное влияние казачества на постановку задач и принятие решений местными органами власти. Данный процесс приобрел общественную важность, так как органам местного самоуправления приходилось одновременно создавать нормативно-правовую базу, обеспечивающую нормальное функционирование системы местного самоуправления, принимать меры по решению проблем жизнеобеспечения муниципального образования, при этом в своей деятельности им нередко

---

<sup>1</sup> Основные направления работы городской Думы г. Новочеркаска // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 7. Л. 15.

<sup>2</sup> План работы направления по социальным вопросам на 1995 г. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 36. Л. 29.

<sup>3</sup> Временный Регламент Новочеркасской городской Думы // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 4. Л. 35.

<sup>4</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 51.

приходилось учитывать интересы казачества, как самой активной и хорошо организованной общественной-политической силы.

Так, уже на втором заседании Новочеркасской городской Думы первого созыва от 8 апреля 1994 года под председательством главы местной администрации Н.И. Присяжнюка рассматривались вопросы, инициированные общественной организацией «Союз казачьих войск России и зарубежья» (СКВРиЗ). Выносимые на повестку дня вопросы формулировались в следующей редакции: «О придании городу Новочеркаску - столице Донского казачества статуса города федерального значения» и «Об обращении казачьих атаманов России к Президенту РФ Б.Н. Ельцину»<sup>1</sup>. Данные вопросы закономерно вызвали среди депутатов весьма оживленную дискуссию.

Для решения первого вопроса была сформирована рабочая группа в составе депутатов Ю.В. Дькова, В.А. Белохвастова, В.С. Стрельцова, В.Н. Павлова и заместителя главы администрации по казачеству И.К. Уманца. Комиссии поручалось в недельный срок разработать обращение к Правительству Российской Федерации с требованием «возвращения Новочеркаску статуса столицы федерального значения»<sup>2</sup>. В ходе обсуждения вопроса депутатами высказывались различные мнения. Так, депутат В.А. Белохвастов напомнил коллегам о том, что вопрос присвоения городу статуса федерального значения определяется Конституцией Российской Федерации и уставом, принимаемым представительным органом соответствующего субъекта Российской Федерации<sup>3</sup>.

Другой вопрос, стоящий на повестке дня второго заседания Новочеркасской городской Думы, также вызвал ожесточенные споры среди представителей депутатского корпуса. В обращении казачьих атаманов России к Президенту РФ Б.Н. Ельцину, подписанном представителями Войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское», Кубанского, Волжского, Всеуральского, Енисейского, Астраханского, Оренбургского, Сибирского, Амуро-Усуйского, Камчатского и других казачьих войск, атаманы казаков России считали

---

<sup>1</sup> Протокол заседания городской Думы г. Новочеркасска от 08 апреля 1994 г. № 2 // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.

<sup>2</sup> Там же. Л. 4.

<sup>3</sup> Там же. Л. 6-7.

необходимым незамедлительно решить следующие вопросы. Во-первых, принять меры к прекращению геноцида по отношению к казачеству на Северном Кавказе (Чечня, Дагестан, Кабардино-Балкария), в Татарстане, Хакасии, Алтайской республике, Башкирии, а также в бывших республиках СССР. Во-вторых, узаконить все виды государственной службы казачества, тесно связанные с восстановлением традиционного казачьего землевладения и землепользования на исторических казачьих землях и местах компактного проживания казаков, а также традиционного казачьего самоуправления. В-третьих, существующий статус общественной организации, в рамках которого действуют все казачьи структуры и объединения, что не соответствует определению казачества, как народа и сдерживает культурное, хозяйственное и военное развитие казачества - изменить на государственный. (Высшей организационной формой, по мнению представителей казачества, мог стать Совет казачьих атаманов России (СКАР) во главе с Верховным атаманом, выбираемым большим кругом России и утверждаемым Президентом РФ - А.Н.). В-четвертых, механизмом придания негосударственным казачьим формированиям самостоятельного государственно-правового статуса и координации действия казачества может служить Указ Президента о создании Совета казачьих атаманов России и утверждение Положения о Совете казачьих атаманов России при Президенте РФ. Рабочим органом СКАР может быть Главное управление в составе Правительства Российской Федерации, наделенное полномочиями и компетенцией административных и силовых структур исполнительной власти.<sup>1</sup> Кроме того, представители казачества считали необходимым внести изменения в Указ Президента РФ № 1767 от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»<sup>2</sup>, исключающие продажу в частную собственность земли на исторически сложившихся казачьих территориях<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 2. Л. 12-13.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3975455/?ysclid=lgvvcyjj87419615379> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>3</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 2. Л. 14.

Вокруг обращения казачьих атаманов России к Президенту РФ развернулась довольно острая дискуссия, в основном затрагивающая второй пункт обращения. Так, депутат В.В. Митин обратил внимание коллег на то, что «...невозможно сейчас передать землю казачеству, когда на ней живут люди, находятся дачи. Земли Войска Донского простирались и на Украину. Мы не вправе решать такой вопрос!». Депутат Ю.В. Дьяков утверждал, что «...казачество не претендует на земли, находящиеся за пределами России. Речь идет о том, что казаки, поступая на службу, должны получать надел земли не облагаемый налогом». Депутат В.А. Белохвостов высказал мнение, что «в обращении явно просматривается стремление к атаманскому правлению» и предложил вынести вопрос для обсуждения на местный референдум.<sup>1</sup> Данное предложение не было поддержано другими депутатами. В итоге голосования по данному вопросу все, выдвигаемые казачеством, предложения были поддержаны большинством голосов депутатов городской Думы. В своем решении депутаты обратились к Президенту РФ Б.Н. Ельцину с просьбой «отнестись к обращению казачьих атаманов с должным вниманием в интересах Российского государства»<sup>2</sup>.

Важно отметить, что обсуждение вопросов, инициированных представителями казачества, являлось хоть и яркой иллюстрацией работы представительных органов местного самоуправления на заре своего становления, однако, не являлось обычной практикой. Основная деятельность органов местного самоуправления в Ростовской области была сфокусирована на решении вопросов местного значения, улучшении социально-экономического положения муниципального образования и его жителей в сложившихся условиях, вызванных экономическими и социально-политическими преобразованиями тех лет.

За период функционирования Новочеркасской городской Думы первого созыва (с апреля 1994 по февраль 1997 гг.) депутатами было проведено 73 заседания, рассмотрено свыше 360 вопросов, принято 349 решений<sup>3</sup>. Анализ рассмотренных на заседаниях Думы вопросов позволяет утверждать, что наиболее

---

<sup>1</sup> Протокол заседания городской Думы г. Новочеркасска от 08 апреля 1994 г. № 2 // Там же. Л. 5-6.

<sup>2</sup> Решение Городской Думы г. Новочеркасска от 08 апреля 1994 г. № 5 «Об обращении казачьих атаманов России к Президенту РФ Б.Н. Ельцину» // Там же. Л. 11.

<sup>3</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами ... С. 21.

часто выносимые на повестку дня вопросы касались планирования и исполнения городского бюджета. Данные проблемы в ходе заседаний Думы поднимались как минимум 65 раз. Вопросы организации работы Думы и других органов местного самоуправления обсуждались более 60 раз. Не менее часто на заседаниях Думы затрагивались социально-экономические проблемы жизнедеятельности города и его жителей. Большое значение уделялось вопросам: налогообложения (38 обсуждений); формирования законодательства, регулирующего систему местного самоуправления (34 обсуждения); выстраивания избирательной системы (30 обсуждений); благоустройства и ЖКХ города (27 обсуждений); экологической безопасности (17 обсуждений).<sup>1</sup> Вопросы, инициированные казачьими организациями, за все время работы Думы первого созыва поднимались менее 10 раз и значительная их часть касалась восстановления исторической символики города Новочеркасска, возвращения улицам и площадям города их исторических наименований<sup>2</sup>.

Экономическому развитию Ростовской области были присущи те же негативные тенденции, происходившие в стране в целом. Начиная с 1994 года наблюдалось снижение инвестиционной активности, спад производства во всех отраслях, сопровождаемый увеличением взаимной задолженности предприятий и ростом цен. Глубина спада промышленного производства в Ростовской области достигла уровня 30% и была выше, чем аналогичный показатель в соседних регионах: Волгоградской области (25%), Краснодарском крае (23%), Ставропольском крае (27%), но ниже, чем в Воронежской области (43%)<sup>3</sup>. Существовали трудности со сбытом производственной продукции, снижением рентабельности предприятий, усиленной конкуренцией со стороны импорта. Наблюдалось усиление ограничений со стороны сырьевого обеспечения экономики, прежде всего сельскохозяйственным сырьем, что обостряло диспропорции между производством и потреблением. Отсутствие у предприятий финансовых ресурсов, вызванное взаимными неплатежами, сложности со сбытом

---

<sup>1</sup> Посчитано по: Вопросы, рассмотренные на заседаниях городской Думы // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 109. Л. 1-25.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Девять месяцев одного года: спад производства не остановлен // Молот. 17 ноября 1994 г. № 176 (21532). С. 3.

продукции отрицательно сказывалось на их деятельности. 609 крупных предприятий Ростовской области являлись убыточными и общая сумма их убытка составила 89,2 млрд (неденоминированных) рублей. В этой связи росла взаимозадолженность предприятий друг другу, причем задолженность предприятий-покупателей в 1,5 раза превышала задолженность предприятий-поставщиков<sup>1</sup>.

Сложившаяся ситуация с неплатежами отразилась на формировании бюджетов всех уровней. В отраслевом разрезе наибольшая сумма неплатежей в бюджеты приходилась на предприятия топливной промышленности (38,5%), в числе которых находились предприятия АО «Ростовуголь». Денежные средства от реализации произведенной угольной продукции составляла 1-2%, основная часть реализованной продукции производилась взаимозачётами, при которых образовалась значительная задолженность по уплате налогов консолидированному бюджету Ростовской области на сумму свыше 286 млрд рублей<sup>2</sup>.

Учитывая сложившуюся ситуацию по накопившимся неплатежам предприятий, с учетом того, что около 56% неплатежей являлись внутриобластными, администрация области включилась в процесс урегулирования данной проблемы, предпринимая попытку сокращения задолженности. Было принято Постановление главы областной администрации «О мерах по стабилизации работы промышленности Ростовской области в 1994 г.»<sup>3</sup> в соответствии с которым была организована комиссия по финансовой политике по оказанию финансовой помощи предприятиям, выпускающим конкурентноспособную и экспортную продукцию, социально значимым предприятиям. Решением данной комиссии (из средств фонда спецналога) 28-ми предприятиям области была оказана помощь в объеме свыше 7 млрд рублей. Принято Постановление главы администрации «О погашении части

---

<sup>1</sup> Там же. С. 4.

<sup>2</sup> Анализ социально-экономического развития Ростовской области в 1995-1996 гг. // ГАРО. Ф. Р-140. Оп. 1. Д. 10. Л. 13.

<sup>3</sup> Постановление Главы администрации Ростовской области от 10 мая 1994 г. № 123 «О мерах по стабилизации работы промышленности Ростовской области в 1994 г.» / справочная система правовой информации [Электронный ресурс]. URL: [http://pravov.gov.ru/prgohu/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=144004206&page=1&rdk=1&ysclid=lqwc5ffrg6719548033#10](http://pravov.gov.ru/prgohu/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=144004206&page=1&rdk=1&ysclid=lqwc5ffrg6719548033#10) (дата обращения: 30.12.2023).

задолженности областного бюджета предприятиям и организациям», на основании которого был произведен взаимозачёт между предприятиями области и бюджетом, позволивший снизить задолженность по топливно-энергетическому комплексу на 32,5 млрд рублей.<sup>1</sup>

Органами местного самоуправления также предпринимались попытки снижения задолженности предприятий, путем применения механизма взаимозачёта. Производились взаимозачёты между местными предприятиями и муниципальными бюджетами на общую сумму свыше 6 млрд рублей. В работу по погашению платежей активно включились уполномоченные банки. В Ростовской области широко использовался механизм вексельного кредитования. Вексельные кредиты банка «Центр-Инвест», выданные на условиях 40-80% годовых, погасили взаимозадолженность предприятий на сумму 40 млрд рублей<sup>2</sup>. Только в городе Новочеркасске погашение платежей городского бюджета посредством вексельных кредитов в 1994 году превысила сумму в 3 млрд рублей<sup>3</sup>.

Другим важным механизмом влияния на финансовое оздоровление экономики города Новочеркасска являлось предоставление предприятиям и организациям отсрочек по платежам в городской бюджет. В 1994 году отсрочки по платежам получили 17 предприятий на общую сумму 3,3 млрд рублей, что позволило предприятиям избежать уплаты пени за задержку налоговых выплат, которые зачастую были сопоставимы с суммами самих платежей<sup>4</sup>. Кроме того, органами местного самоуправления предоставлялись льготы по начислению местных налогов предприятиям и организациям, выполняющим социально значимые для города работы и услуги.

Несмотря на предпринимаемые усилия областной и муниципальной администрациями по обеспечению снижения недоимки налоговых платежей, в течении 1996 года задолженность 439 предприятий города Новочеркасска в городской бюджет продолжала расти и к концу года составляла почти 73 млрд

---

<sup>1</sup> Девять месяцев одного года: спад производства не остановлен // Молот. 17 ноября 1994 г. № 176 (21532). С. 3.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Анализ исполнения бюджета г. Новочеркасска за 1992-1995 гг. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 45. Л. 55.

<sup>4</sup> Там же. Л. 56.

рублей, в том числе по местным налогам 29 млрд рублей<sup>1</sup>. В Октябрьском районе недоимка по налогам в бюджет района в мае 1995 года превысила сумму в 2 млрд рублей<sup>2</sup>, к концу 1996 года сумма задолженности предприятий увеличилась до 7 млрд рублей<sup>3</sup>.

Проблема формирования и распределения бюджетных средств стояла перед законодателями муниципальных образований наиболее остро. Поступающие доходы не обеспечивали покрытие бюджетного дефицита. Из воспоминаний депутата Новочеркасской городской Думы первого созыва А.Г. Кобелева следует, что «экономическая ситуация в середине 1990-х годов была невероятно тяжелой: денег в городской казне не хватало. Регулярно возникали и накапливались долги по заработной плате бюджетникам, задолженность по выплата пенсий. Бюджет принимался с 30% дефицитом. Формирование бюджета проходило в тяжелейших условиях безденежья предприятий, так что доходная часть практически не менялась, в отличии от постоянно растущей расходной. Даже обеспечивать город продуктами питания приходилось в ручном режиме. Администрация и депутаты решали вопрос ссудами, взаимозачётами, буквально меняли одно на другое просто для того, чтобы накормить город»<sup>4</sup>. Так, в связи с необходимостью покрытия процентов по договорам вексельного кредитования, заключенным с банком «Центр-Инвест», законодателям города Новочеркаска приходилось оформлять новые вексельные кредиты в банке «Донинвест»<sup>5</sup>.

Расширение прав органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере позволило развивать налоготворчество на местном уровне. Местные органы власти в целях пополнения местных бюджетов могли устанавливать местные налоги и сборы, из широкого перечня местных налогов и сборов, предложенных Федеральным законом «Об основах налоговой системы в

---

<sup>1</sup> Информация об исполнении бюджета г. Новочеркаска за 1995 г. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 107. Л. 59.

<sup>2</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 51-53.

<sup>3</sup> Отчет об исполнении бюджета района на 1996 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 158. Л. 77-84.

<sup>4</sup> Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами ... С. 18.

<sup>5</sup> Решение городской Думы г. Новочеркаска от 13 марта 1997 г. № 346 // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 108. Л. 23.

Российской Федерации»<sup>1</sup>, за исключением трех налогов, являющихся обязательными для установления на всей территории страны. В Октябрьском районе Ростовской области для пополнения местного бюджета были установлены налоговые ставки по двенадцати местным налогам и сборам. В бюджеты сельских и поселковой администраций Октябрьского района напрямую зачислялись средства от уплаты налога на имущество физических лиц, земельного налога, госпошлины<sup>2</sup>. Отметим, что за исключением налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, многочисленные местные налоги были малоэффективны и приносили в бюджет Октябрьского района лишь 9% собственных доходов<sup>3</sup>. На территории города Новочеркаска было введено восемь местных налогов, которые в структуре доходной части городского бюджета занимали всего 10%<sup>4</sup>. Несмотря на то, что доля местных налогов в бюджетах муниципальных образований была невысока, местные налоги в определенной степени гарантировали финансовую поддержку таких важных для развития социальной среды решений, как благоустройство территории, содержание органов правопорядка, организация свободной торговли и другие.

Ресурсом, способствующим формированию необходимой финансовой базы местного самоуправления, стали отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов. Отчисления от федеральных и региональных налогов в бюджет Октябрьского района в 1995 году составили 38%. Таким образом, в структуре доходов муниципального бюджета налоговые поступления являлись преобладающим источником доходов в отличие от неналоговых поступлений, которые в бюджете Октябрьского района составляли всего 0,8%.<sup>5</sup>

Такая структура доходов бюджета с преобладанием налоговых доходов и низкой неналоговой составляющей была характерна для бюджетов всех муниципальных образований Ростовской области, что во многом было

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3958324/?ysclid=lrvwxy8jx719854177> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 257. Л. 44-46.

<sup>3</sup> Районный бюджет на 1995 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 29-34.

<sup>4</sup> Информация об исполнении бюджета г. Новочеркаска за 1995 г. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 107. Л. 67-68.

<sup>5</sup> Районный бюджет на 1995 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 29-34.

обусловлено бессистемностью процессов муниципализации и приватизации. На первый взгляд, в области был сформирован значительный муниципальный хозяйственно-экономический потенциал. Решение областного Законодательного Собрания «О Положении о порядке передачи объектов собственности Ростовской области в собственность муниципальных образований»<sup>1</sup> способствовало скорейшему формированию муниципальной базы. Так, в 1996 году в собственности муниципалитетов области находились 2487 муниципальных объектов, из которых 2452 объекта являлись муниципальными предприятиями<sup>2</sup>. К 2003 году количество объектов муниципальной собственности увеличилось до 6 тысяч предприятий<sup>3</sup>. Однако, важным фактором развития любого муниципалитета является не количество объектов муниципальной собственности, а эффективность их использования<sup>4</sup>.

В Ростовской области в первой половине 1990-х гг. широко развивался процесс приватизации прежде единой государственной собственности<sup>5</sup>. Так, на начало 1996 года среди 68 тысяч областных предприятий и организаций 6% имели государственную форму собственности, 3% - муниципальную и около 70% - частную<sup>6</sup>, что являлось результатом массовой приватизации предприятий первой половины 1990-х гг. Во второй половине 1990-х гг. процесс приватизации продолжался в меньшем масштабе. Так, за период с 1997 по 2002 гг. в Ростовской области было приватизировано 782 предприятия, из них 745 являлись объектами муниципальной собственности<sup>7</sup>. В числе основных целей приватизации являлось поступление средств от приватизации государственного и муниципального имущества в бюджеты разного уровня. Так, за период с конца 1997 по 2002 гг. от

---

<sup>1</sup> Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 14 февраля 1996 г. № 74 «О Положении о порядке передачи объектов собственности Ростовской области в собственность муниципальных образований» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9900725/?ysclid=lrvx5z6kge941022935> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Региональные особенности местного управления и самоуправления ... С. 48.

<sup>3</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 309.

<sup>4</sup> Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А. В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51-75.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10101221/?ysclid=lqwezaij3z206909577> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>6</sup> Пульс реформ на Дону: 30 лет спустя ... С. 12.

<sup>7</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 338.

приватизации предприятий муниципальной собственности, находящихся на территории Ростовской области, было получено в бюджеты различного уровня 318,5 млн рублей. Из них 65% (206,1 млн рублей) поступили в муниципальные бюджеты Ростовской области<sup>1</sup>.

Как правило, приватизированные предприятия передавали на баланс муниципалитетов убыточные объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, что служило причиной существенного увеличения их расходов<sup>2</sup>. В Октябрьском районе в 1996 году функционировало 5 муниципальных предприятий и все они по результатам их финансово-хозяйственной деятельности несли существенные убытки и датировались за счет районного бюджета. Так, по итогам работы муниципальной киносети за тот же год доходы составили 102,5 млн рублей, в то время как расходы на содержание кинотеатров превысили доходы почти в два раза. На покрытие убытков были направлены средства районного бюджета в размере 55% от недостающей суммы<sup>3</sup>.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляли объекты не только муниципальной, но и других форм собственности, служащие удовлетворению потребностей населения муниципального образования. Функционирующие предприятия решали ряд проблем социально-экономического характера муниципального образования: во-первых, они способствовали сохранению и созданию новых рабочих мест; во-вторых, сохраняли стабильный уровень оплаты труда, который не приводил бы к снижению реального уровня жизни населения в условиях инфляции; в-третьих, обеспечивали организационно-финансовую поддержку объектам социальной сферы, находящимся на балансе этих предприятий.

Органы местного самоуправления могли оказывать поддержку предприятиям, предоставляя налоговые льготы. Так, в Октябрьском районе в

<sup>1</sup> Посчитано по: Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 341-343.

<sup>2</sup> Федоткин В.Н. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики. 2000. № 1. С. 9.

<sup>3</sup> Отчет об исполнении бюджета района на 1996 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 158. Л. 77-84.

1996 году льготы по налогам предоставлялись ряду предприятий и организаций, имеющих на своем балансе объекты жилого фонда и социально-бытовой инфраструктуры, а также предприятиям, выполняющим работы и услуги для бюджетных организаций района в рамках договорных отношений с районной администрацией<sup>1</sup>. Отметим, что для большинства предприятий и организаций области льготы по местным налогам и сборам были малозначительны, так как не превышали 4% от общей суммы их налоговых платежей. Более значительными являлись платежи предприятий в местный бюджет по федеральным и региональным налогам. Решением представительного органа муниципального образования предприятию могли предоставляться отсрочки по платежам в местный бюджет на срок до 6 месяцев. Таким образом широко применялись механизмы инвестиционного налогового кредита, то есть фактически предоставлялся беспроцентный кредит в объеме налогового платежа. В 1995 году решениями Октябрьского районного собрания депутатов были переведены на льготный режим налогообложения одиннадцать предприятий малого бизнеса<sup>2</sup>.

Регулирование уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов осуществлялось путем предоставления финансовой помощи в виде дотаций и субвенций из областного бюджета и внебюджетных фондов<sup>3</sup>. Так, в 1995 году из бюджета Ростовской области на покрытие дефицита бюджета Октябрьского района выделялись дотации и субвенции в размере 5,3 и 5,5 млрд (неденоминированных) рублей, что составляло более 50% доходной части районного бюджета. В свою очередь бюджетам сельских администраций из бюджета района выделялись дотации и субвенции в зависимости от объема налогооблагаемой базы в границах поселения. Их размер варьировался от 18 млн рублей Персиановскому сельсовету до 210 млн рублей Артемовскому сельсовету<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 125. Л. 4-7.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69-76.

<sup>4</sup> Районный бюджет на 1995 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 29-34.

Принятие Налогового Кодекса РФ<sup>1</sup> в 1998 году оказало заметное влияние на местные бюджеты, сократив широкий перечень местных налогов и сборов. В этой связи усилилась роль регулирующих федеральных и региональных источников. При всей экономической слабости муниципальных органов того периода вышестоящие структуры нередко делегировали им дополнительный объем нефинансируемых государственных полномочий, таких как первичный воинский учет, регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства, осуществление государственного архитектурно-строительного надзора и другие виды деятельности<sup>2</sup>. Передача дополнительного объема полномочий требовало увеличения расходных функций местных бюджетов, что при сокращении налоговых поступлений привело к укреплению системы финансовой поддержки.

В социально-экономической сфере Ростовской области в 1990-е гг. продолжали сохраняться кризисные явления, что способствовало усилению социальной напряженности и осложняло ситуацию с обеспечением правопорядка. МВД России относил Ростовскую область к числу регионов «оказывающих определенное влияние на криминогенную обстановку в стране по количеству зарегистрированных правонарушений»<sup>3</sup>. Так, по данным ГУВД Ростовской области в 1993 году было зарегистрировано самое высокое значение по совершенным преступлениям за всю историю ведения уголовной статистики в Ростовской области - 68 тысяч преступлений. Ежегодно тенденция в динамике преступлений постепенно нарастала. Если в 1997 году было совершено 73 тысячи преступлений, в 1998 году 75 тысяч, то в 2000 году их количество превысило 83 тысячи. Тенденция на постепенное снижение количества совершенных преступлений наблюдается с 2001 года (в 2001 г. - 77,6 тысяч; в 2004 г. - 67,8 тысяч)<sup>4</sup>. На состояние оперативной обстановки в 1990-х гг. оказывала влияние возможность проникновения вооруженных преступных групп из

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ «Налоговый Кодекс Российской Федерации» / СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/?ysclid=lvxqwfqmp493023358](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/?ysclid=lvxqwfqmp493023358) (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Реформа местного самоуправления и выборы / под общ. ред. Е.В. Ахмадулина; - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. - С. 7.

<sup>3</sup> Нужна эффективная система противодействия преступности // Молот. 21 апреля 1994 г. № 59 (21415). С. 3.

<sup>4</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 183.

республик Северного Кавказа, нелегальный ввоз на территорию Ростовской области огнестрельного оружия из районов вооруженных конфликтов, создание преступных группировок по этническому принципу и другие факторы.

В целом, несмотря на наличие целого ряда постоянно действующих и новых криминогенных факторов, обстановка в Ростовской области находилась под контролем правоохранительных органов. В ряде муниципальных образований к деятельности по обеспечению охраны общественного порядка привлекались муниципальные казачьи дружины. Важным направлением деятельности органов внутренних дел являлась реализация Указа Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав»<sup>1</sup>. Работа с несовершеннолетними велась по целому ряду направлений и в итоге принесла свои плоды. Так, если в 1997 году число правонарушений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, составляло 3678, то в 2002 году количество таких преступлений сократилось до 2426<sup>2</sup>.

Со своей стороны органы государственной власти и органы местного самоуправления Ростовской области принимали меры по усилению борьбы с преступностью. Главой областной администрации было принято Постановление «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Ростовской области»<sup>3</sup> и другие нормативные акты, направленные на нормализацию криминогенной обстановки в регионе<sup>4</sup>. На выполнение работ по обеспечению борьбы с преступностью, предусмотренных областной целевой программой, правоохранительным органам выделялись дополнительные средства из областного и местных бюджетов<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Указа Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3975302/?ysclid=lgvy3qc92n884482067> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 186.

<sup>3</sup> Постановление Главы администрации Ростовской области от 4 апреля 1994 г. № 94 «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9900567/?ysclid=lrwym03trr892354593> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>4</sup> Нужна эффективная система противодействия преступности // Молот. 21 апреля 1994 г. № 59 (21415). С. 3.

<sup>5</sup> Решение Законодательного собрания Ростовской области от 5 октября 1994 г. № 16 «О Программе по усилению борьбы с преступностью в 1994-1995 годах в Ростовской области» / справочно-правовая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1347150?ysclid=lgz3jd41le38055227> (дата обращения: 30.12.2023).

Так, в Октябрьском сельском районе на выполнение мероприятий, предусмотренных муниципальной программой «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» в 1995 году из бюджета района выделялись средства в размере 40 млн рублей. Объем финансирования органов внутренних дел и должностных лиц милиции общественной безопасности в Октябрьском районе составлял 153 млн рублей<sup>1</sup>. Муниципальная «Программа по борьбе с преступностью» в городе Новочеркасске в 1995 году включала в себя расходы на приобретение автотранспорта для нужд УВД, ремонт и техническую комплектацию здания органов милиции, а также оплату за долевое участие в строительстве жилья для работников городского управления внутренних дел<sup>2</sup>.

Массовая безработица осложняла криминогенную обстановку в Ростовской области. В 1995 году доля безработных в общей численности экономически активного населения составляла 8,4%<sup>3</sup>, а численность безработных граждан в целом по области достигала 228 тысяч человек<sup>4</sup>. Помощь в трудоустройстве являлась основным доступным способом регулирования рынка труда для органов местного самоуправления.

На фоне социально-экономических сложностей тех лет деятельность областных государственных органов и органов местного самоуправления не теряла своей социальной направленности. Так, расходы консолидированного бюджета Ростовской области на социально-культурные мероприятия в 1997 году составляли 3246 млрд (неденоминированных) рублей, в том числе 1534 млрд рублей на образование, 1082 млрд рублей на здравоохранение, 482 млрд рублей на социальную политику, 140 млрд рублей на культуру и искусство<sup>5</sup>.

С целью повышения эффективности социальной защиты нуждающихся категорий граждан, а также создания резервных средств социальной защиты населения на случай экстремальных ситуаций в муниципальных образованиях Ростовской области формировались территориальные фонды социальной

---

<sup>1</sup> Отчет главы администрации Октябрьского района за 1995 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 44.

<sup>2</sup> Расходная часть бюджета г. Новочеркасска в 1995 г. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 54. Л. 103.

<sup>3</sup> Уровень безработицы (в процентах) / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b10\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b10_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm) (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>4</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 85.

<sup>5</sup> Там же. С. 598-599.

поддержки населения и внебюджетные целевые фонды, средства которых направлялись на социальную защиту населения. На формирование Новочеркасского городского территориального фонда социальной поддержки населения в 1995 году были направлены следующие доходные источники: 3% сумм, поступающих в городской бюджет от акцизов; 15% сумм, поступающих в городской бюджет от арендной платы за объекты муниципальной собственности; 10% сумм, поступающих в городской бюджет от приватизации государственного и муниципального имущества<sup>1</sup>.

Поддержка социально уязвимых категорий граждан являлась важной частью социальной политики органов местного самоуправления Ростовской области<sup>2</sup>. Для этих целей в 1994 году был сформирован внебюджетный фонд городской Думы Новочеркаска. Доходная часть фонда формировалась за счет добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций; штрафов за нарушений правил дорожного движения, государственной дисциплины цен, за загрязнение окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов, за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия. Средства внебюджетного фонда могли расходоваться на широкий круг социальных вопросов, от оказания материальной помощи отдельным категориям граждан (инвалидам, ликвидаторам последствий чернобыльской аварии, детям из малообеспеченных и неблагополучных семей, сиротам, реабилитированным гражданам) до выделения ссуд для строительства и приобретения жилья работникам бюджетных организаций, правоохранительных органов и органов безопасности<sup>3</sup>.

В 1995 году в бюджете города Новочеркаска расходы на социальную политику занимали 43,6% от всех расходов городского бюджета или 101,5 млрд рублей<sup>4</sup>. Большой удельный вес в расходной части бюджета занимали расходы на содержание учреждений образования и здравоохранения. Так, на содержание

---

<sup>1</sup> Решение городской Думы г. Новочеркаска от 29 декабря 1994 г. № 96 «О проекте консолидированного бюджета города Новочеркаска на 1995 год» // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 31. Л. 33-35.

<sup>2</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 36. Л. 20.

<sup>3</sup> Положение о внебюджетном фонде городской Думы г. Новочеркаска // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 37. Л. 97-100.

<sup>4</sup> Информация об исполнении бюджета г. Новочеркаска за 1995 г. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 107. Л. 84.

общеобразовательных, музыкальных и художественных школ, детских дошкольных и интернатных учреждений, оздоровительных и внешкольных мероприятий предусматривались расходы в размере 66,3 млрд рублей. На здравоохранение за год использованы средства в размере 28,2 млрд рублей. Учреждения здравоохранения города работали в условиях обязательного медицинского страхования и финансировались Новочеркасским филиалом Ростовского областного фонда обязательного медицинского страхования (РОФОМС) за счет средств, поступающих от предприятий города на медицинское страхование работников. Кроме того, финансирование городского филиала РОФОМС осуществлялось из бюджета города по взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Для этих целей было запланировано в бюджете города в 1996 году 24,7 млрд рублей, профинансировано 19,8 млрд рублей, из которых половина суммы способом взаимозачёта<sup>1</sup>.

В Октябрьском сельском районе расходная часть бюджета в 1995 году составляла 23,2 млрд рублей. Одним из основных направлений бюджетных расходов являлись социальные гарантии в области образования, здравоохранения и социального обслуживания. На образование направлялась 1/5 часть всех расходов районного бюджета (4,5 млрд рублей). Эти расходы предусматривали содержание учреждений районного отдела образования, музыкальных школ, а также, принятых в муниципальную собственность в 1994 году детских дошкольных учреждений. Ассигнования на культуру в бюджете района были запланированы в размере 405 млн рублей, что позволило содержать 25 библиотек и 39 клубных учреждений района. Был сохранен порядок финансирования расходов на здравоохранение в условиях обязательного медицинского страхования. На содержание учреждений здравоохранения Октябрьского района были направлены бюджетные средства с учетом взносов на неработающее население в размере 3,3 млрд рублей, из них перечисления РОФОМС составляли 1,7 млрд рублей. Таким образом, значительный объем финансирования сферы

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 94-95.

здравоохранения района в 1995 году позволил сохранить сеть учреждений здравоохранения на 400 больничных коек.<sup>1</sup>

В середине 1990-х гг. усилилась значимость социальной защиты незащищенных слоев населения. На содержание учреждений и мероприятий социальной защиты населения Октябрьского района в том же году было запланировано из средств местного бюджета 257 млн рублей, тем самым было гарантировано содержание в минимальных размерах центра социального обслуживания населения, 8 отделений социальной помощи на дому по обслуживанию 480 пожилых одиноких граждан<sup>2</sup>.

В период продолжающихся экономических преобразований в консолидированном бюджете Октябрьского района наблюдалась острая нехватка денежных средств. Из стенограммы протокола заседания Октябрьского районного Собрания депутатов, посвящённого обсуждению задержки выплаты пенсий и заработной платы, становится очевидным, сложившееся в районе, тяжелое социально-экономическое положение. Из выступления заместителя главы администрации района Н.Н. Кобца следует, что «31 октября 1995 года пенсия выдается за 15 августа. В пенсионном фонде денег нет, чтоб погасить задолженность за август требуется 1,9 млрд рублей. Ежедневно поступает только 50-100 млн рублей и этого явно недостаточно. Есть факты, что люди голодают. Просьба к руководителям сельсоветов рассмотреть вопросы оказания материальной помощи гражданам, находящимся в большой нужде. ... О бюджетном финансировании - планировали получить 47 млрд рублей, а получили 17 млрд рублей. Только 9 млрд рублей из них «живыми деньгами», все остальное взаимозачёты!»<sup>3</sup>.

В целях экономии и эффективного расходования бюджетных средств, все заявки на их расходование проходили обсуждение на совещании главы районной администрации и по каждой статье в отдельности принималось решение о целевом финансировании исходя из реальной потребности<sup>4</sup>. Отметим, что в таких

---

<sup>1</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 42-43.

<sup>2</sup> Там же. Л. 44.

<sup>3</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 125. Л. 38-41.

<sup>4</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 49-50.

сложных экономических условиях в Октябрьском районе в течении года дважды проводилось повышение заработной платы работникам бюджетных учреждений, что подтверждает тезис о социальной направленности деятельности органов местного самоуправления. В марте и октябре 1995 года зарплата была повышена в 1,2 раза, что, однако, не соответствовало росту уровня инфляции, который в 1995 году составлял 131%<sup>1</sup>.

В условиях дефицита бюджетных средств важной частью расходов районного бюджета оставалась необходимость финансирования нерентабельных предприятий в сфере пассажирского автотранспорта, жилищно-коммунального хозяйства и других предприятий, вынужденных применять регулируемые тарифы и цены. Так, на покрытие убытков от пассажирских перевозок автотранспортным предприятиям из бюджета Октябрьского района в 1995 году было направлено 600 млн рублей. Ассигнования на возмещение разницы в ценах на топливо, реализуемое населению, составили почти 5 млрд рублей<sup>2</sup>. Из бюджета района производилось возмещение расходов по доставке хлеба в сельские магазины, находящиеся на расстоянии свыше 10 км от районных центров и другие социальные расходы<sup>3</sup>. Кроме того, тяжелым бременем на местные бюджеты легла передача в муниципальную собственность объектов социально-культурной сферы, ранее принадлежавших предприятиям<sup>4</sup>.

Развитие местного самоуправления привело к пониманию необходимости тесного взаимодействия между областными органами государственной власти и органами местного самоуправления в их деятельности по улучшению качества жизни в регионе. Если в 1990-е гг. основной формой взаимодействия являлись обращения представительных органов муниципальных образований и их депутатов в адрес Законодательного Собрания Ростовской области с просьбами разъяснить те или иные положения федерального и областного законодательства, либо принять областные законодательные акты, направленные на разграничение

---

<sup>1</sup> Анализ социально-экономического развития Ростовской области в 1995-1996 гг. // ГАРО. Ф. Р-140. Оп. 1. Д. 10. Л. 13.

<sup>2</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 42-43.

<sup>3</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 74. Л. 44.

<sup>4</sup> Healey N., Leksin V., Svetsov A. The municipalization of Enterprise-Owned «Social Assets» in Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. № 3. Pp. 262-280.

муниципального имущества, изменение границ муниципальных образований. То с начала 2000-х гг. стали активно применяться такие формы взаимодействия между уровнями власти, как выездные заседания комитетов областного Законодательного Собрания и комиссий областной администрации на территориях муниципальных образований, проводятся семинары-совещания с председателями и с юристами представительных органов муниципальных образований. Таким образом, основной формой взаимодействия разных уровней публичной власти в Ростовской области в начале 2000-х гг. стала их консолидация на основе методического и информационного руководства.

Так, в конце 2001 года на выездном заседании областной трехсторонней комиссии администрации Ростовской области, союза работодателей и профсоюзов области по регулированию социально-трудовых отношений подробно обсуждался опыт реализации политики социального партнёрства, применяемый исполнительными органами муниципальной власти в городе Новочеркасске. В частности, речь шла о заключении на уровне города трехстороннего соглашения между администрацией, Советом директоров промышленных предприятий и профсоюзами, а также двухсторонних отраслевых соглашений администрации с профсоюзами здравоохранения, образования, ЖКХ. Такой опыт сотрудничества администрации с промышленными и отраслевыми структурами города по регулированию социально-трудовых отношений, реализации городских социальных программ был отмечен и рекомендован к распространению в других городах и районах Ростовской области.<sup>1</sup>

Консолидация усилий региональных и местных органов власти, направленное на социально-экономическое развитие муниципальных образований Ростовской области, дало свои результаты. Так, на начало 2002 года значительно выросла численность занятых в таких отраслях экономики, как оптово-розничная торговля, общественное питание, материально-техническое снабжение и составляла 400 тысяч человек (в 1997 г. - 292 тысяч человек)<sup>2</sup>. Наблюдалась постепенная динамика в структуре производства валового регионального

---

<sup>1</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 71.

<sup>2</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 72.

продукта. Если в 1997 году производство товаров в Ростовской области составляло 44% (промышленные товары - 24%, сельскохозяйственные товары - 12%, строительство - 7,5%), то к 2002 году произошел постепенный прирост производства товаров до 51% (промышленные товары - 26%, сельскохозяйственные товары - 16%, строительство - 8,3%)<sup>1</sup>. Показатель динамики объёма промышленного производства в сопоставимых ценах к предыдущему году в 2002 году составил 118% и с каждым годом наблюдался абсолютный прирост<sup>2</sup>.

Несмотря на рост промышленного производства, безработица в Ростовской области в начале 2000-х гг. все еще сохраняла высокие показатели. По результатам квартальных обследований населения по проблемам занятости, фактическая численность безработных в 2000 году составляла 366 тысяч человек, а на конец 2002 года 233 тысячи человек. При этом стоит отметить, что численность безработных, состоящих на учете в органах государственной службы занятости, всегда ниже. В Ростовской области в 2002 году она составляла 23 тысячи человек<sup>3</sup>. В 2003-2004 гг. количество безработных на рынке труда значительно увеличилась в связи тем, что произошло массовое высвобождение работников угольной отрасли из-за прекращения работы шахт в некоторых городах и районах Ростовской области. Только по официальным данным в 2005 году было зарегистрировано в органах государственной службы занятости свыше 40 тысяч безработных<sup>4</sup>.

В этой связи выплаты адресных социальных пособий по-прежнему оставались важной частью деятельности органов местного самоуправления. Так, в 2002 году выплаты одиноким неработающим пенсионерам старше 65 лет в целом по Ростовской области производились 27 тысяч раз; выплаты трудоспособным неработающим гражданам, осуществляющим уход за инвалидами и лицами старше 80 лет предпринимались более 9 тысяч раз; помощь гражданам, попавшим в экстремальную жизненную ситуацию, осуществлялась 102 тысячи раз. Размер

---

<sup>1</sup> Там же. С. 296.

<sup>2</sup> Сравнительные показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Ростовской области. Стат. сборник / под общ. ред. В.В. Емельянова. - Ростов на/Д.: Ростовстат, 2006. - С. 211.

<sup>3</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 17, 85.

<sup>4</sup> Сравнительные показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Ростовской области. ... С. 41.

средств, затраченных на выплату адресных пособий за год составлял более 86 млн рублей<sup>1</sup>.

Просроченная задолженность по заработной плате в 2003 году все еще сохранялась, однако, ее величина сократилась в три раза по сравнению с 1998 годом<sup>2</sup>. Среднедушевые денежные доходы населения Ростовской области постепенно росли, если в 2000 году они составляли 1653 рубля в месяц, то в 2005 году - 6333 рубля. Средний размер назначенных месячных пенсий за год составлял: в 2000 году - 660 рублей; в 2005 году - 2230 рублей. Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения в 2005 году выросла в сравнении с 1997 годом в 9 раз и составляла 2602 рубля<sup>3</sup>. Численность населения области с денежными доходами ниже прожиточного минимума за период с 2000 по 2005 гг. сократилась более чем на 40%<sup>4</sup>.

Закономерно, что с ростом благосостояния граждан улучшилась наполняемость бюджетов муниципальных образований. Финансовые возможности ряда муниципальных образований Ростовской области в первой половине 2000-х гг. значительно выросли. Систему взаимозачетов сменили реальные платежи и в муниципальных бюджетах начали появляться «живые» деньги. Так, собственные доходы в бюджет города Новочеркасска за семь месяцев 2001 года составили 211,6 млн рублей, что превысило планируемый доход на 35%<sup>5</sup>. Такие показатели были достигнуты, в первую очередь, за счет роста занятости населения и заработной платы, так как наполняемость городского бюджета почти на 40% зависела от взимания подоходного налога<sup>6</sup>.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований во многом определялось состоянием дел в промышленном комплексе, что в свою очередь зависело от общей экономической ситуации в стране и от мер поддержки и регулирования, предпринимаемых органами власти федерального и регионального уровней. Экономика города Новочеркасска в начале 2000-х гг.

<sup>1</sup> Ростовская область в цифрах: статистический сборник ... С. 791-793.

<sup>2</sup> Там же. С. 148.

<sup>3</sup> Ростовская область, 2005: Статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянова. - Ростов н/Д.: Ростовстат, 2006. - С. 129.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 72.

<sup>6</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-112. Оп. 1. Д. 249. Л. 15-17.

развивалась усиленными темпами, подавляющее большинство предприятий значительно нарастило выпуск производимой продукции, объем годового производства товаров и услуг увеличился в двое. Одно из ведущих предприятий города и крупнейшее предприятие в России по выпуску магистральных пассажирских и грузовых электровозов Новочеркасский электровозостроительный завод (НЭВЗ) в 2003 году вошел в состав инвестиционно-промышленной группы «Трансмашхолдинг». Инвестиции позволили начать техническое перевооружение предприятия, а обеспечение заказами на производство продукции с гарантией ее полной и своевременной оплаты дало возможность увеличить объем произведенной продукции в 2003 году в 1,8 раза (в сравнении с предыдущим годом). На предприятии происходил рост численности рабочих мест и среднемесячной заработной платы.

Значимость промышленного производства не ограничивается только прямым вкладом в экономику, ведь промышленность обладает значительным мультипликативным эффектом, обеспечивая объёмами и рабочими местами смежные виды деятельности, а также является одним из основных бюджето- и системообразующих факторов. В 2004 году промышленные предприятия города Новочеркаска получили в 5 раз больше прибыли по сравнению с 2000-м годом<sup>1</sup>. Ежегодное перевыполнение плана по сбору собственных налогов обеспечивало городскому бюджету поступление так называемых «сверхдоходов», что позволило удвоить объем инвестиций в социальную сферу, увеличить заработную плату работникам бюджетной сферы, ввести доплаты работникам отдельных низкооплачиваемых профессий.

Улучшение экономических факторов постепенно привело к необходимости стратегического планирования развития муниципальных образований<sup>2</sup>. При определении параметров прогноза социально-экономического развития муниципального образования основными приоритетными направлениями являлись: во-первых, стабилизация социальной сферы (на основе восстановления реальных доходов, повышения уровня жизни и платежеспособного спроса

<sup>1</sup> Двухвековой путь столицы казачьей вольницы ... С. 73.

<sup>2</sup> Прогноз социально-экономического развития города Новочеркаска на 2004 год и на период до 2006 года // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-112. Оп. 1. Д. 489. Л. 16-33.

населения); во-вторых, повышение конкурентоспособности экономики; в-третьих, реформирование инфраструктуры монополий и развитие частного сектора; в-четвертых, осуществление реальной бюджетной политики; в-пятых, повышение качества управления налоговой-бюджетной сферой, реструктуризации государственного долга; в-шестых, сдерживание инфляции и стабилизации курса рубля<sup>1</sup>. Появилась возможность уделять больше внимания такой важной составляющей развития территории муниципального образования, как экологическая безопасность<sup>2</sup>.

Отметим, что такие факторы, как недостаток квалификации муниципальных служащих, отсутствие юридической поддержки влияли на качество местных нормативных правовых актов. Местное нормотворчество тех лет представляло собой неупорядоченный процесс. Данный тезис подтверждается большим количеством опротестованных в судебном порядке нормативных правовых актов органов местного самоуправления Ростовской области<sup>3</sup>. Региональные органы государственной власти стремились оказывать муниципальным образованиям содействие в решении проблемы кадровой обеспеченности. Так, начиная с 2002 года ежегодно на постоянной основе выделялись средства областного бюджета на обучение, подготовку и переподготовку муниципальных служащих усилиями специалистов Северо-Кавказской академией государственной службы<sup>4</sup>.

В начале 2000-х гг. постепенно усилилась роль региональных органов власти во взаимоотношениях с органами местного самоуправления. В составе правового управления аппарата Законодательного Собрания был создан сектор по методическому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, к основным функциям которого относилось оказание консультационной помощи органам местного самоуправления по вопросам применения федерального и областного законодательства; оказание содействия органам местного самоуправления при реализации ими права законодательной инициативы в

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 22.

<sup>2</sup> Справка о формировании внебюджетного экологического фонда г. Новочеркасска // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-112. Оп. 1. Д. 236. Л. 21.

<sup>3</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации ... С. 16.

<sup>4</sup> Ищенко А.В. Итоги муниципальной реформы в Ростовской области и проблемы нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // 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. 40.

областном парламенте. С целью оказания методической помощи Законодательным Собранием Ростовской области были утверждены методические рекомендации по установлению штатной численности управленческих аппаратов представительных органов. Специалистами правового управления аппарата Законодательного Собрания были разработаны примерные регламенты представительных органов, методические рекомендации по юридическому сопровождению, примерный порядок ведения заседания представительного органа и номенклатура дел в поселенческих собраниях депутатов. Законодательными и исполнительными органами Ростовской области был разработан целый пакет модельных и рекомендательных правовых актов по отдельным проблемным вопросам в сфере местного самоуправления на предмет соответствия Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Таким образом, в процессе развития местного самоуправления в Ростовской области во второй половине 1990-х - начале 2000-х гг. явственно прослеживается изменение основных тенденций в развитии данного института. На начальном этапе развития местного самоуправления обозначилась тенденция к его самостоятельности. Органами местного самоуправления была проведена основная организационная работа, предпринимался активный поиск оптимальных путей удовлетворения насущных потребностей муниципальных образований; осуществлялось преодоление негативных тенденций в экономике, социальной сфере; осмысление места и роли местного самоуправления в жизнедеятельности государства, выстраивались взаимоотношения с региональными органами власти и хозяйствующими субъектами. Была сформирована необходимая нормативная база, регулирующая жизнедеятельность муниципальных образований. Зачастую муниципальные нормативные акты, исходя из необходимости и местных интересов, принимались раньше регионального законодательства. Так, положения о статусе депутата<sup>2</sup> принимались представительными органами муниципальных образований раньше, чем был разработан и принят областной закон «О статусе

<sup>1</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации ... С. 16.

<sup>2</sup> См.: Решение Городской Думы г. Новочеркасска от 7 июля 1994 г. № 48 «Об утверждении Положения «О статусе депутата городской Думы г. Новочеркасска» // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Д. 13. Л. 8.

депутата городской Думы и представительного Собрания народных представителей в Ростовской области»<sup>1</sup>.

В начале 2000-х гг. влияние региональных органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления постепенно усиливалось. Региональными органами осуществлялось методическое и информационное руководство, подготовка муниципальных кадров. 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, что способствовало формированию иждивенческих настроений органов местного самоуправления Ростовской области.

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 13 января 1995 г. № 4-3С «О статусе депутата городской Думы и представительного Собрания народных представителей в Ростовской области» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911271/?ysclid=lrw27owa7n619856020> (дата обращения: 30.12.2023).

### ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

#### §1. Формирование органов власти двухуровневой системы<sup>1</sup>

Реформа местного самоуправления и муниципальной службы, начавшаяся в России в первой половине 2000-х гг. в рамках полномасштабной административной реформы, была призвана устранить накопленные в процессе становления и развития местного самоуправления недостатки. Основой муниципальной реформы стал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Положениями Закона были закреплены совершенно новые правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации: во-первых, формирование на всей территории России двухуровневой системы местного самоуправления; во-вторых, разделение представительной и исполнительно-распорядительной ветвей власти внутри муниципальных образований; в-третьих, разграничение полномочий между органами местного самоуправления различных уровней; в-четвертых, регламентирование принципа обеспечения ресурсами делегированных государственных полномочий; в-пятых, прозрачность механизмов бюджетного выравнивания, предоставления муниципальным образованиям дотаций и субвенций из федерального и регионального бюджета; в-шестых, усиление

---

<sup>1</sup> При подготовке данного раздела диссертации 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. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области // Клио. 2022. № 10. 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 (Электронный журнал). 2021. № 88. С. 119-133.

<sup>2</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.

контроля за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Главной целью реформирования местного самоуправления стала объективная необходимость приближения местной власти к населению с целью упрощения механизма предоставления муниципальных услуг<sup>2</sup>. Для реализации идеи реформы была принята унифицированная для всей территории Российской Федерации двухуровневая система местного самоуправления, в соответствии с которой к первому уровню относились городские и сельские поселения, ко второму - городские округа и муниципальные районы. Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Переход от ранее действующей территориальной организации местного самоуправления в Ростовской области к двухуровневой модели потребовал проведение ряда правовых и организационных процедур, таких как: наделение статусом существующих муниципальных образований; преобразование существующих муниципальных образований; образование новых муниципальных образований<sup>3</sup>. В период с сентября по декабрь 2004 года в Ростовской области происходил процесс формирования единой территориальной структуры местного самоуправления. Органами местного самоуправления совместно с законодательными и исполнительными органами государственной власти велась работа по наделению муниципальных образований статусом городских и сельских поселений, городских округов и муниципальных районов, по установлению границ муниципальных образований, вносились изменения и дополнения в их уставы и нормативные правовые акты<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области // Клио. 2022. № 10 (190). С. 109.

<sup>2</sup> Чернышев К.А. Трансформация территориальной организации местного самоуправления в регионах России // Известия РАН. Серия географическая. 2018. № 2. С. 39.

<sup>3</sup> Максимов В.П. Анализ территориальной организации местного самоуправления в Челябинской области // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2017. № 1. С. 30.

<sup>4</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления ... С. 109.

Законодательным Собранием Ростовской области были приняты 55 областных законов, устанавливающих границы 55 муниципальных образований второго уровня и наделяющих их соответствующим статусом<sup>1</sup>. Территория Ростовской области объединяла 12 городских округов и 43 муниципальных района. В состав территорий муниципальных районов входили территории городских и сельских поселений. В результате территориальных преобразований в Ростовской области было сформировано 408 новых муниципальных образований первого уровня, из них 390 сельских и 18 городских поселений<sup>2</sup>.

Поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления в Ростовской области позволял жителям реализовать право на создание сельских самоуправляющихся территорий. В соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении право на организацию местного самоуправления получало городское и сельское поселение, состоящее из одного населенного пункта или нескольких с численностью жителей более 1000 человек, а на территории с высокой плотностью населения более 3000 человек<sup>3</sup>.

До начала муниципальной реформы границы сельсоветов и поссоветов в Ростовской области были установлены в соответствии с Градостроительным Кодексом РФ<sup>4</sup> и включали в себя небольшие участки, необходимые для жилой застройки и личного пользования жителей. Все остальные земли относились к территории муниципального района.<sup>5</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносил изменения в территориальную структуру муниципальных образований. Вся территория Ростовской области подлежала разделению между поселениями таким образом, чтобы граница одного поселения

---

<sup>1</sup> См.: Закон Ростовской области от 27 декабря 2004 г. № 240-ЗС «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Аксацкий район» и муниципальных образований в его составе» / справочно-правовая система законодательства Ростовской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://gostov.gov.ru/doc/1927> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>2</sup> Жизнь Донского края глазами статистики. Юбилейный статистический сборник: стат. сб. - Ростов н/Д.: Ростовстат. 2017. - С. 15.

<sup>3</sup> Максимов В.П. Анализ территориальной организации местного самоуправления ... С. 31.

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ «Градостроительный кодекс РФ» / СПС Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/3999213/?ysclid=lrw3n7xc8i867986681> (дата обращения: 30.12.2023).

<sup>5</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 194.

совпадала с границами соседних поселений, а вместе они совпадали с границами района<sup>1</sup>.

Главным обстоятельством, с учетом которого определялись граница и размеры территории муниципальных образований поселенческого типа, являлся показатель численности населения, а также критерий доступности административного центра муниципального образования для его жителей. Кроме того, учитывались экономические факторы, важнейшим из которых был объем налогооблагаемой базы в границах будущего муниципального образования<sup>2</sup>. При реализации территориальной организации местного самоуправления в Ростовской области учитывались границы сложившихся административно-территориальных единиц. Чаще всего вновь создаваемые сельские и городские поселения наследовали традиции сельсоветов и поссоветов<sup>3</sup>. В некоторых случаях границы поселений подверглись существенным изменениям в связи с тем, что предпринималось объединение населенных пунктов в одно поселение со статусом муниципального образования. Такая процедура оптимизации муниципальных образований путем их укрупнения позволила сократить более 80 сельских и поселковых администраций, однако, не всегда получала поддержку населения<sup>4</sup>.

При организации единой территориальной муниципальной структуры и формировании органов местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», областными законодателям пришлось решать проблему объединения муниципальных районов и городов областного подчинения. Такие города, как Белая Калитва, Красный Сулин, Миллерово и Сальск имели административное объединение с четырьмя соответствующими муниципальными районами Ростовской области. Решение данной проблемы требовало пересмотра статуса вышеназванных городов в альтернативных вариантах: либо города наделялись статусом городских

---

<sup>1</sup> Саидов З.А., Довлетмурзаева М.А. Модели организации местного самоуправления // FGU – Science. 2016. № 1 (7). С. 70-73.

<sup>2</sup> Реформа местного самоуправления и выборы / под ред. Е.В. Ахмадулина. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. - С. 10.

<sup>3</sup> Максимов А.Н., Озяков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: В поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 140.

<sup>4</sup> Реформа местного самоуправления и выборы ... С. 11.

поселений и оставались в составе соответствующих муниципальных районов, либо они приобретали статус городских округов и выходили из состава муниципальных районов. В последнем случае существенным изменениям подвергались не только сложившаяся система управления, процесс межбюджетного регулирования, социальная и транспортная инфраструктура, но и границы района. Решение вопроса изменения границ муниципального образования, согласно законодательству, требовало согласия проживающего населения. В итоге было принято рациональное решение и городам Белая Калитва, Красный Сулин, Миллерово и Сальск был присвоен статус городских поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района<sup>1</sup>.

Представительными и исполнитель-распорядительными органами местного самоуправления в городах и муниципальных районах Ростовской области была проведена значительная работа по разработке и согласованию проектов разграничения муниципальных образований<sup>2</sup>. При установлении границ муниципальных образований обострилась серьезная проблема нахождения отдельных населенных пунктов районного или городского подчинения на территориях соседних муниципальных образований. Так, поселки: Алмазный в городе Гуково; Заводской и Лиховской в городе Каменск-Шахтинском; Аютинский, Майский и Таловый в городе Шахты; Самбек и Красный в городе Новошахтинске и другие административно подчинялись городам, но фактически располагались на территории соседних муниципальных районов. В целях соблюдения требований законодательства о местном самоуправлении, данные населенные пункты были территориально объединены с соответствующими городами и преобразованы в микрорайоны<sup>3</sup>.

Органами местного самоуправления Октябрьского района урегулировались вопросы разграничения территории с соседними муниципальными образованиями

---

<sup>1</sup> См.: Закон Ростовской области от 22 октября 2004 г. № 171-ЗС «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Миллеровский район» и муниципальных образований в его составе» / справочно-правовая система законодательства Ростовской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov-gov.ru/doc/57763> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>2</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 465. Л. 51-59.

<sup>3</sup> Реформа местного самоуправления и выборы ... С. 13.

путем обмена земельными участками<sup>1</sup>, либо посредством их передачи<sup>2</sup>. Так, на территории Октябрьского района был расположен рабочий поселок Донской, который административно подчинялся городу Новочеркаску, но не имел с ним общих границ и находился на расстоянии 12 км от города. Комиссия по реформе местного самоуправления, созданная в администрации Октябрьского района рассматривала два варианта установления границ между муниципальными образованиями: во-первых, объединить рабочий поселок Донской с городом Новочеркасском в единую городскую черту путем отчуждения земельного участка общей площадью 623,8 га из состава земель Октябрьского района и передачи его Новочеркаску; во-вторых, принять рабочий поселок Донской в статусе городского поселения в состав Октябрьского района<sup>3</sup>. С учетом интересов населения, проживающего в поселке, комиссия настаивала на целесообразности первого варианта решения вопроса по установлению границ между муниципальными образованиями. Решение о передаче территории рабочего поселка Донской из состава муниципального района в состав города Новочеркасска было принято Собранием депутатов Октябрьского района 13 августа 2004 года<sup>4</sup>.

В ряде случаев принимались решения о целесообразности передачи административного подчинения населенных пунктов, фактически расположенных на территории соседних муниципальных образований. Так, поселок Сибирьковский, входящий в состав города Волгодонска, был удален от него на 19 км, в этой связи было принято решение включить данный поселок в состав Романовского сельского поселения Волгодонского района<sup>5</sup>. Собранием депутатов Октябрьского района было принято решение о передаче поселка Колос Артемовского сельского поселения в состав города Шахты, на территории которого он фактически находился и не имел единых границ с Октябрьским районом, что потребовало его

---

<sup>1</sup> См.: Решение от 31 мая 2004 г. № 143 «Об обмене земельными участками с г. Новошахтинском»; Решение от 31 мая 2004 г. № 145 «Об обмене земельными участками с г. Шахты»; Решение от 27 октября 2004 г. № 152 «Об обмене земельными участками с Аксайским районом» // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 567. Л. 16, 32-34, 107-109.

<sup>2</sup> Решение Собрания депутатов Октябрьского района от 13 августа 2004 г. № 149 «О передаче земельных участков городу Новочеркаску» // Там же. Л. 7.

<sup>3</sup> Доклад Савченко Н.Н. «О работе комиссии по реформе местного самоуправления» // Там же. Л. 4.

<sup>4</sup> Там же. Л. 7.

<sup>5</sup> Реформа местного самоуправления и выборы ... С. 13.

исключения из учетных данных административно-территориальных единиц и населенных пунктов Ростовской области<sup>1</sup>.

Формирование двухуровневой системы местного самоуправления требовало изменения существующего законодательства, регулирующего местное самоуправление в Ростовской области. Законодательным Собранием Ростовской области были приняты областные законы «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области»<sup>2</sup>, «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>3</sup>. Вносились существенные поправки к областному Уставу<sup>4</sup>, в закон о статусе депутата представительного органа местного самоуправления<sup>5</sup> и другие областные нормативные акты<sup>6</sup>. Законодательством урегулировались вопросы межбюджетных отношений между органами государственной власти Ростовской области и органами местного самоуправления муниципальных образований<sup>7</sup>. Были приняты областные законы, регулирующие порядок проведения выборов в органы местного самоуправления: «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области»<sup>8</sup>, «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области»<sup>9</sup>, «О выборах в органы

---

<sup>1</sup> Решение Собрания депутатов от 31 мая 2004 г. № 142 «О включении поселка Колос Октябрьского района в состав города Шахты» // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 567. Л. 14-15.

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 25 июля 2005 г. № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/9911115/?ysclid=lqxxjex5so461754794> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</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/?ysclid=lqxxndzsx4613280379> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 20 января 2005 г. № 277-ЗС «О поправках к Уставу Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/9904962/?ysclid=lqxxprv1t4543179419> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>5</sup> Закон Ростовской области от 21 марта 2005 г. № 297-ЗС «О внесении изменения в Областной закон «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ростовской области»» / справочно-правовая система Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/9907301/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/?ysclid=lqxxtjot8f571039142> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>6</sup> Закон Ростовской области от 3 марта 2005 г. № 287-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «О Реестре муниципальных должностей, должностей муниципальной службы в Ростовской области»»; Закон Ростовской области от 3 марта 2005 г. № 288-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «О денежном содержании муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности, в Ростовской области»».

<sup>7</sup> Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 380-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/10019229/?ysclid=lqxxuf4ugj671740964> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>8</sup> Закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 429-ЗС «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/9913938/?ysclid=lqxy28w6bn734847748> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>9</sup> Закон Ростовской области от 19 декабря 2005 г. № 414-ЗС «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/9913416/?ysclid=lqxy4r5pj143236123> (дата обращения: 17.12.2023).

местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области»<sup>1</sup>. Последним нормативно-правовым актом была определена численность депутатского корпуса представительных органов вновь образованных муниципальных образований, закреплены сроки полномочий органов местного самоуправления и порядок их формирования<sup>2</sup>.

Важным принципом организации местного самоуправления, установленным новым Федеральным законом о местном самоуправлении, являлся принцип разделения представительной и исполнительно-распорядительной властей внутри муниципального образования. Таким образом исключалась возможность совмещения для одного лица полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа. Закон определял перечень обязательных органов местного самоуправления, в который входили: представительный орган, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган. В соответствии со статьей 34 данного Закона в структуру органов местного самоуправления могли входить также: контрольный орган; иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования<sup>3</sup>.

Основополагающим принципом построения двухуровневой системы местного самоуправления стал принцип выборности. Назначаемые ранее главы сельских и поселковых администраций на уровне поселений стали избираться населением на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права. Такое положение должно было позитивным образом отразиться на качестве исполнения ими своих обязанностей, так как для продления своих полномочий на очередных выборах главам местных администраций необходимо было эффективно работать на благо населения, завоевывая его доверие и поддержку. Принципиально новым для системы местного самоуправления являлось формирование на уровне каждого поселения

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 29.03.2005 № 300-ЗС «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9907308/?ysclid=lqxy61amde439490042> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>2</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления ... С. 110-111.

<sup>3</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.

выборного представительного органа в составе депутатов, которым были хорошо известны проблемы населения муниципального образования и которые были призваны в определенной степени уравнивать исполнительную ветвь власти.

Все представительные органы поселений в Ростовской области формировались на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства, поскольку действовавший на момент назначения выборов Закон Ростовской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области»<sup>1</sup> не предусматривал возможности избрания депутатов по пропорциональной или смешанной избирательной системе<sup>2</sup>.

Законодательством вводились ряд новаций в процедуре проведения муниципальных выборов, нацеленных на улучшение реализации пассивного и активного избирательного права граждан. Так, впервые в Ростовской области на законодательном уровне закреплялась возможность многомандатных округов при проведении выборов депутатов представительных органов. Многомандатные округа формировались в 19 муниципальных районах. Всего на территории области было образовано 339 многомандатных округов, в которых подлежали распределению 1488 депутатских мандатов, что составляло 35% от общего их числа<sup>3</sup>.

Другая новация коснулась процедуры выдвижения кандидатов и значительно ее упростила. Согласно положениям статьи 25 Закона Ростовской области от 24 сентября 2003 г. № 21-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области» кандидат в депутаты представительного органа мог не осуществлять сбор подписей избирателей, если его выдвижение было поддержано собранием избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы<sup>4</sup>. Впервые на выборах депутатов представительного

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 24 сентября 2003 г. № 21-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911961/?ysclid=lrw4a058r4340720741> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>2</sup> Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004-2005 годах : сборник. под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко. - М.: Изд. ЦИК, 2006. - С. 140-141.

<sup>3</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. - С. 6.

<sup>4</sup> Необычные выборы // Крестьянин. 17 августа 2005 г. С. 1.

органа поселенческого уровня допускалась возможность проведения «безальтернативных» выборов, то есть голосования по одной кандидатуре, если ко дню голосования в одномандатном округе оставался лишь один зарегистрированный кандидат. При этом кандидат считался избранным, если за него проголосовали не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании<sup>1</sup>.

Организация и проведение муниципальных выборов в городских округах и муниципальных районах Ростовской области осуществлялась в период с 19 декабря 2004 по 3 июля 2005 гг. Параметры муниципальной избирательной системы были заложены обновленными в 2003 году областными законами «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления»<sup>2</sup> и «О выборах глав муниципальных образований»<sup>3</sup>. Выборы не носили принципиальных отличий от предыдущих муниципальных выборов (2000-2001 гг.) кроме того, что расширился перечень муниципальных образований, использующих косвенную модель формирования органов местного самоуправления. Как упоминалось ранее, в пяти муниципальных районах области<sup>4</sup> глава избирался представительным органом из своего состава и исполнял полномочия его председателя с правом решающего голоса.

На выборах 2004-2005 гг. из 50 глав муниципальных образований, избираемых прямым голосованием, 35 выдвигали свои кандидатуры повторно. По итогам муниципальных выборов 18 действующих глав муниципальных образований были избраны на второй срок, 14 глав на третий<sup>5</sup>. Большинство глав муниципальных образований избирались на пять лет, исключение составляли Чертовский, Кашарский, Куйбышевский и Миллеровский районы, города Азов, Батайск и Таганрог, в которых срок полномочий главы муниципального

---

<sup>1</sup> Щербина Т. Сергей Юсов: «Сельские выборы пока проходят спокойно» // Город N. 28 сентября 2005 г. С. 1.

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 24 сентября 2003 г. № 21-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911961/?ysclid=lrw4a058r4340720741> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 17 декабря 2003 г. № 56-ЗС «О выборах глав муниципальных образований» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911989/?ysclid=lrw4jbghto651467390> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> Егорлыкский, Морозовский, Родионово-Несветайский, Семикаракорский, Красносулинский районы.

<sup>5</sup> Агапонов А.К., Коршунов Д.А. Муниципальные выборы и электоральные предпочтения избирателей: социологический анализ // Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 37.

образования составлял четыре года. Срок полномочий представительных органов составлял пять лет, за исключением Чертковского, Целинского, Куйбышевского и Миллеровского районов, городов Азова, Батайска, Таганрога, где срок полномочий составлял четыре года.

Анализ состава избранных представительных органов местного самоуправления в городах и районах Ростовской области свидетельствует о значительном росте роли политических партий на местном уровне. Этому во многом способствовало введение в федеральное и областное законодательство новой процедуры регистрации кандидата от партии без сбора подписей и внесения избирательного залога. Количество кандидатов, выдвинутых политическими партиями на должности глав муниципальных образований, увеличилось более чем в три раза, а количество партийных кандидатов на депутатские мандаты возросло в 25 раз. Так, из 960 избранных муниципальных депутатов 294 были выдвинуты от партии «Единая Россия», 33 от КПРФ, 2 от ЛДПР<sup>1</sup>. В некоторых муниципальных районах, к примеру, в Целинском районе состав депутатского корпуса на 90-100% состоял из представителей партии «Единая Россия»<sup>2</sup>. Что может говорить о развитии политической монополии данной партии на муниципальном уровне в Ростовской области.

Состав представительных органов обновился на 62% депутатов, остальные 38% депутатов избирались повторно. В социально-профессиональном плане структура избранных представительных органов значительно не изменилась по отношению к составу предшествующего созыва. Наибольшей результативности на выборах 2004-2005 гг. добились руководители сельскохозяйственных предприятий (29%), руководители промышленных предприятий (25%), работники сферы культуры, образования, здравоохранения (21%), бизнесмены и предприниматели (10%), а наименьшей - работники бюджетных, общественных организаций (5%), рабочие (3%), временно не работающие и пенсионеры (1%). Социально-демографическая структура избранных органов местного самоуправления также значительно не отличалась от предшествующих составов. Среди избранных глав

---

<sup>1</sup> Резник С. Жириновцы включились в гонку // Седьмая столица. № 40. 20-27 октября 2004 г. С. 2.

<sup>2</sup> Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 236.

муниципальных образований, а также среди депутатов представительных органов оказалось крайне мало молодых людей в возрасте до 30 лет (2%). Невелико и представительство женщин - всего 18% от общего количества депутатов.<sup>1</sup>

Электоральная активность избирателей на муниципальных выборах 2004-2005 гг. в среднем по области составляла 54% при сохранении тенденции наибольшей активности избирателей, проживающих в сельских районах области. В частности, в Целинском районе уровень явки на избирательные участки составлял 94%, в то время как в городе Таганроге явка избирателей не превышала 35%. Системой избирательных комиссий Ростовской области предпринимались различные меры, способствовавшие повышению электоральной активности и правовой культуры жителей области. Так, в Верхедонском районе территориальная избирательная комиссия одновременно с выборами в органы местного самоуправления проводила выборы в районный молодежный парламент, что способствовало активизации молодежи. Поиск новых форм работы с молодыми избирателями дал положительный эффект и в Песчанокпском районе. Территориальная избирательная комиссия проводила массовые мероприятия с участием молодых избирателей с широким освещением мероприятий через местные средства массовой информации. В домах культуры района состоялись встречи «Клуба молодого избирателя», в которых, помимо стандартной схемы проведения мероприятий с избирателями, проводились деловые игры. Привлечению внимания молодых избирателей содействовали тематические дискотеки с выступлением членов избирательной комиссии. Кроме того, в рамках акции «Молодежь голосует» был организован автопробег по крупным поселениям Песчанокпского района, в которых проживало более 60% избирателей района. Предпринимаемые комиссией усилия содействовали повышению интереса избирателей к муниципальным выборам, так как 78% молодых людей района в возрасте от 18 до 30 лет приняли в них участие.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Агапонов А.К., Коршунов Д.А. Муниципальные выборы и электоральные предпочтения избирателей: социологический анализ // Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 38.

<sup>2</sup> Городецкий А.Ф. Информирование и просвещение избирателей // Ростовской области: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 21.

В Октябрьском районе в муниципальных выборах 3 апреля 2005 года приняли участие свыше 95% избирателей района, что на 39% превышало показатель избирательной активности предыдущих выборов<sup>1</sup>. Активизации участия жителей района в муниципальном строительстве способствовала оригинальная практика привлечения избирателей на избирательные участки. Территориальная избирательная комиссия привлекла к агитационной работе служителей русской православной церкви. Священнослужители в своих проповедях призывали прихожан принять участие в выборах<sup>2</sup>. Кроме того, росту электоральной активности жителей района способствовала высокая степень популярности действующего главы муниципального района Е.П. Луганцева, повторно выдвигаемого свою кандидатуру на должность главы местного самоуправления.

Кандидат вел активную предвыборную агитацию, используя административные ресурсы. Сам кандидат, его доверенные лица и члены предвыборного штаба в период с 5 марта по 1 апреля 2005 года подготовили и провели 79 встреч с представителями поселений, трудовыми коллективами предприятий и организаций, в которых приняли участие более 6,5 тысяч человек<sup>3</sup>. На этапе сбора подписей проводился опрос жителей поселений с целью выявления наиболее острых проблем жизнедеятельности той или иной территории. Обобщение этих материалов в дальнейшем стало базой для подготовки встреч кандидата с избирателями и позволило определить направленность агитационных материалов. В печатных материалах и средствах массовой информации отражались основные положения предвыборной программы кандидата, предусматривающие, в частности: рост благосостояния жителей района и решение социальных вопросов за счет привлечения инвестиций; эффективную работу предприятий и организаций; благоустройство населенных пунктов; строительство и содержание инфраструктуры и

---

<sup>1</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 630. Л. 11-13.

<sup>2</sup> Городецкий А.Ф. Информирование и просвещение избирателей // Ростовской область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 22.

<sup>3</sup> Ростовской область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 199.

коммуникаций<sup>1</sup>. В сельском хозяйстве предлагались меры по увеличению заработной платы и решению социальных вопросов за счет роста производства зерновых и технических культур, повышения производства животноводческой продукции, внедрения агроландшафтной системы земледелия, расширения посевных площадей и т. д. Предвыборная программа, актуальная своей развёрнутой социальной позицией, авторитет действующего главы местного самоуправления и фактическая безальтернативность выборов позволили действующему главе района Е.П. Луганцеву набрать на выборах более 99% голосов избирателей<sup>2</sup>.

Согласно областному законодательству выборы поселенческого уровня во вновь образованных муниципальных территориях Ростовской области проводились в три тура: в первом и втором турах, организованных 25 сентября и 2 октября 2005 года соответственно, участвовали 30 муниципальных районов области; в третьем туре, состоявшемся 9 октября 2005 года, принимали участие еще 13 муниципальных районов<sup>3</sup>.

Активность избирателей Ростовской области в ходе поселенческих выборов составила около 48%. Этот показатель был выше, чем явка избирателей в целом по России, которая составила около 43%<sup>4</sup>, однако, ниже, чем активность избирателей области на муниципальных выборах районного и городского уровня. В отдельных муниципальных районах избирательная активность населения на поселенческих выборах превышала 80% (Советский район). В то время как в других районах явка избирателей в ходе поселенческих выборов составляла лишь 35% (Красносулинский район)<sup>5</sup>.

Отметим, что барьер признания выборов состоявшимися в соответствии с областным законом о выборах глав муниципальных образований был снижен с 25 до 20% от общего числа избирателей, что дало дополнительные гарантии

---

<sup>1</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 567. Л. 8-9.

<sup>2</sup> Ростовской область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 200.

<sup>3</sup> Кутякова Е. Облизбирком подвел итоги // Молот. 11 октября 2005 г. С. 1; Местные выборы: активно и дешево // Крестьянин. 28 сентября 2005 г. С. 1.

<sup>4</sup> Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004-2005 годах ... С. 320-321.

<sup>5</sup> Выборы органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципальных районов Ростовской области (сентябрь - октябрь 2005 г.) ... С. 8-9.

признания выборов состоявшимися почти повсеместно<sup>1</sup>. Снижение уровня электоральной активности видится наиболее вероятным последствием оптимизации административно-территориального деления территории некоторых районов. Низкая активность отчетливо наблюдается в ряде шахтерских поселений Красносулинского района, так как некоторые поселки, относившиеся ранее к городу Зверево, после территориального деления оказались в составе Красносулинского района, а сам Красный Сулин, утратив статус города, приобрел статус городского поселения, что вызвало немалое недовольство местных жителей<sup>2</sup>.

Отметим также, что на выборах поселенческого уровня сохранился высокий уровень протестного голосования. Так, на выборах главы местного самоуправления в городских поселениях Белая Калитва и Миллерово «против всех» кандидатов проголосовали около 13% избирателей<sup>3</sup>. В сочетании с низкой электоральной активностью избирателей в данных населенных пунктах, которая составляла в среднем 35%<sup>4</sup>, такой высокий уровень протестного голосования может также объясняться последствием оптимизации административно-территориального устройства территории и свидетельствовать о недоверии граждан к органам власти и институту выборов.

За три тура поселенческих выборов было избрано 4268 депутатов представительных органов и 407 глав городских и сельских поселений<sup>5</sup>. На должности глав поселений в ходе выборов были выдвинуты 1426 кандидатов, что составляло 3,5 кандидата на место. Активную позицию в выдвижении кандидатов на должность глав местного самоуправления поселенческого уровня занимала политическая партия «Единая Россия». При поддержке партии были выдвинуты 257 кандидатов, из которых 209 пришли к власти по итогам голосования<sup>6</sup>. Так, в Октябрьском муниципальном районе от партии «Единая Россия» выдвигались

---

<sup>1</sup> Там же. С. 10.

<sup>2</sup> Абросимов Д.В. Поселенческий выбор - важный шаг муниципальной реформы // Выборы органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципальных районов Ростовской области (сентябрь-октябрь 2005 г.) ... С. 31.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Посчитано по: Выборы органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципальных районов Ростовской области (сентябрь-октябрь 2005 г.) ... С. 74, 227.

<sup>5</sup> Там же. С. 7.

<sup>6</sup> Грищенко О. Единороссы готовятся к выборам // Наше время. 11 августа 2005 г. С. 2.

кандидаты на должности глав каждого из 12 поселений, причем во всех поселениях поддержкой от партии пользовались действующие главы администраций. По итогам выборов одиннадцать глав поселений сохранили свои позиции<sup>1</sup>. Подобная ситуация сохранялась в целом по Ростовской области. Из 407 избранных глав вновь образованных муниципальных территорий 304 являлись действующими руководителями местных администраций<sup>2</sup>.

На 4273 депутатских мандата претендовали 7795 кандидатов, что составляло 1,8 кандидата на один мандат. Из всех зарегистрированных кандидатов 1969 выдвигались от политической партии «Единая Россия», 212 кандидатов от КПРФ, 19 от ЛДПР и 9 кандидатов выдвигали свои кандидатуры от других избирательных объединений<sup>3</sup>. Анализ состава избранных представительных органов вновь образованных муниципальных территорий свидетельствует о значительном росте роли политических партий в формировании органов местного самоуправления на поселенческом уровне. Так, среди избранных депутатов 33% являлись представителями партии «Единая Россия». В городских и сельских поселениях Аксайского, Октябрьского, Песчанокопского, Ремонтненского, Сальского, Целинского и других районов половина и более избранных депутатов выдвигались от данной партии. В Октябрьском районе из 135 депутатских мандатов в 12 поселениях 90 мандатов получили представители «Единой России»<sup>4</sup>. Другие политические партии и избирательные объединения были представлены в меньшей степени. Так, представителями коммунистической партии являлись лишь 1,7% избранных депутатов, либерально-демократической партии 0,09%<sup>5</sup>.

Социально-демографическая структура избранных представительных органов поселенческого уровня в значительной степени отличалась от структуры представительных органов, формируемых в Ростовской области ранее. Если в состав депутатского корпуса представительных органов городских округов и

<sup>1</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 630. Л. 11-13.

<sup>2</sup> Абросимов Д.В. Поселенческий выбор - важный шаг муниципальной реформы // Выборы органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципальных районов Ростовской области ... С. 31.

<sup>3</sup> Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги муниципальных выборов в 2004-2005 годах ... С. 216-217.

<sup>4</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района Ростовской области. Ф. 5. Оп. 1. Д. 630. Л. 11-13.

<sup>5</sup> Пелехова И. Медвежий фронт // Южный репортер. 24-30 октября 2005 г. С. 1-2.

муниципальных районов, сформированных по итогам выборов 2004-2005 гг., входило всего 18% женщин<sup>1</sup>, то в результате поселенческих выборов 2005 года более 40% избранных депутатов составляли женщины. В поселениях Белокалитвинского, Дубовского, Красносулинского, Мартыновского, Пролетарского и Семикаракорского районов количество женщин в составе депутатского корпуса превышало 50%, а в отдельных муниципальных образованиях (Топилинское сельское поселение Семикаракорского района) избранный представительный орган на 90% состоял из женщин<sup>2</sup>.

По мнению ряда исследователей, изменение социально-демографической структуры депутатского корпуса объясняется в большей степени сменой поколений, чем институциональными преобразованиями. Считается, что введение двухуровневой системы местного самоуправления не привело к серьезным изменениям с точки зрения социально-демографической структуры представительства<sup>3</sup>. Проведенный анализ социально-демографической структуры избранных представительных органов поселенческого уровня в Ростовской области, дает основание не согласиться с данным утверждением, а позволяет констатировать значительное увеличение числа женщин, участвующих в избирательной компании поселенческого уровня. Возможно это связано с тем, что организация местного самоуправления на поселенческом уровне, наиболее приближенном к населению и имеющим широкие масштабы распространения, предоставила возможность различным представителям общественности включиться в политический процесс.

Формирование единой двухуровневой системы местного самоуправления являлось лишь начальным этапом в проведении полномасштабной муниципальной реформы, которая продолжалась до 1 января 2009 года - даты вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В

---

<sup>1</sup> Агапонов А.К., Корсунов Д.А. Муниципальные выборы и электоральные предпочтения избирателей: социологический анализ // Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ... С. 38.

<sup>2</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления ... С. 114.

<sup>3</sup> Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. 2021. № 2. С. 254.

процессе дальнейшей организации современной системы местного самоуправления в России требовалось решение ряда задач по разграничению полномочий, ответственности, собственности, финансовых и экономических основ между уровнями публичной власти и ряда других важных вопросов.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> устанавливались разграничения полномочий между органами местного самоуправления различного уровня. Муниципальные образования каждого типа (поселение, муниципальный район или городской округ) должны решать строго определенный перечень вопросов местного значения. В ведение муниципальных образований включены вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно. Так, основные вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения должны решаться на максимально приближенном к населению уровне - на уровне городских и сельских поселений. Это, в частности, вопросы организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения и снабжение населения топливом; организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; вопросы обеспечения малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, организация уличного освещения и другие вопросы<sup>2</sup>. На уровне муниципальных районов должны решаться вопросы межпоселенческого характера, которые не связаны с удовлетворением каждодневных потребностей жителей муниципального района.

В процессе дальнейшего реформирования системы местного самоуправления требовалось решение ряда задач по разграничению собственности между уровнями публичной власти. Имущество, находившееся в собственности районов, законодательно разграничивалось между входящими в его состав поселениями. Наряду с имущественным комплексом муниципалитетов, кардинальному реформированию подверглась и финансово-экономическая основа местного самоуправления. В соответствии с поправками, внесенными в Бюджетный и Налоговый Кодексы РФ, основная ставка на укрепление финансово-

---

<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> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 626. Л. 111.

экономической базы местного самоуправления была сделана не на радикальное укрепление системы местных налогов, а на закрепление на постоянной основе за местными бюджетами определенных долей отчислений от федеральных и региональных налогов.

Большое внимание в рамках муниципальной реформы уделялось проблеме бюджетного выравнивания муниципальных образований всех уровней. Законодательно предусматривались механизмы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, а также образуемых для этих целей районных фондов в составе расходов бюджетов муниципальных районов. На районном уровне разрабатывалась и принималась методика распределения дотаций поселениям на следующий календарный год<sup>1</sup>. Так, районный фонд финансовой поддержки поселений Октябрьского района в 2005 году составлял 28615 тысяч рублей. В эту сумму были включены субвенции, полученные из областного бюджета на предоставление дотаций поселениям района (24941 тыс. рублей), а также собственные доходы бюджета муниципального района (3674 тыс. рублей)<sup>2</sup>.

В итоге проведенного исследования можно сделать вывод о том, что в Ростовской области за короткий период времени поэтапно была сформирована двухуровневая система местного самоуправления. На начальном этапе происходил процесс формирования единой территориальной структуры местного самоуправления. Региональными и муниципальными органами власти велась масштабная работа по наделению муниципальных образований статусом городских и сельских поселений, городских округов и муниципальных районов, по установлению границ муниципальных образований, вносились изменения и дополнения в их уставы. Одновременно с этим предпринимались действия по приведению в соответствие с требованиями нового Федерального закона о местном самоуправлении региональной законодательной базы, регулирующей

---

<sup>1</sup> См.: Решение Собрании депутатов от 24 ноября 2005 г. № 50 «Об утверждении методики распределения в 2006 году дотаций поселениям на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, входящих в состав Октябрьского района» // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 631. Л. 45.

<sup>2</sup> Решение Собрании депутатов от 15 декабря 2005 г. № 59 «О бюджете муниципального района на 2006 год» // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 632. Л. 16-22.

местное самоуправление. На следующем этапе велась подготовка и проведение муниципальных выборов в органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных территориях. Поселенческие муниципальные выборы в Ростовской области прошли в полном соответствии с действующим федеральным и областным законодательством. При активном участии избирателей Ростовской области был сформирован новый уровень легитимной муниципальной власти и организована современная система местного самоуправления<sup>1</sup>.

## **§2. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>2</sup>**

Ключевым фактором эффективного функционирования такого сложного социально-экономического института, как местное самоуправление выступает сочетание элементов публичной власти и современного гражданского общества, реализующего конституционный принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Как деятельность граждан по осуществлению народовластия местное самоуправление имеет свои формы реализации, которые определены нормами федерального законодательства. Так, в главе 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года<sup>3</sup> были закреплены такие формы прямого волеизъявления граждан и осуществления местного самоуправления, как:

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления ... С. 114.

<sup>2</sup> При подготовке данного раздела диссертации 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. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» (14-28 апреля 2022 г.) Издательский дом ФГБОУ ВО ГУУ. Москва, 2022. С. 74–77; Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2021. № 88. С. 119–133; Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance // International Conference «Scientific research of the SCO countries: synergy and integration». Инфинити Beijing, PRC. 2023. Pp. 114-120.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года<sup>1</sup> этот перечень был существенно расширен и помимо вышеперечисленных форм в него вошли такие формы, как: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; публичные слушания; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; староста сельского населенного пункта<sup>2</sup>.

Ростовские областные законы о местном самоуправлении 1996 г.<sup>3</sup> и 2005 г.<sup>4</sup>, следуя нормам федерального законодательства, декларировали права граждан на осуществление местного самоуправления посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах и иных формах прямого волеизъявления, не конкретизируя последние. Предложенный законодательством перечень является открытым, так как могут применяться и другие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, что для Ростовской области является весьма актуальным, так как вовлечение граждан в прямое осуществление местного самоуправления имеет свою специфику, связанную с развитием казачьего движения. Участие казачьих обществ в государственном и муниципальном управлении области не носит масштабный характер, но в то же время заметно усиливается и требует формирования адекватного правового механизма их реализации на муниципальном уровне.

---

<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> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 121.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910744/?ysclid=lrwc3ur8x2265738062> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</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/?ysclid=lrwc85gm1v46205877> (дата обращения: 17.12.2023).

Большинство из перечисленных форм осуществления местного самоуправления предполагает высокий уровень активного участия граждан, при этом не столько политической активности, которая ассоциируется с электоральным поведением, сколько социальной активности в решении местных проблем. Важно понимать, что несмотря на существенное разнообразие установленных в действующем Федеральном законе о местном самоуправлении форм реализации местного самоуправления на практике наиболее активно применяются формы, организацию которых согласно законодательству могут инициировать муниципальные органы власти, к примеру, муниципальные выборы или публичные слушания<sup>1</sup>.

Высшей формой выражения народовластия как на уровне всего государства, так и на уровне местного самоуправления согласно Конституции РФ считаются референдум и выборы. Местные выборы, посредством которых формируются представительные органы местного самоуправления и получают свои полномочия главы муниципальных образований в рамках данного диссертационного исследования рассмотрены подробно. В этой связи следует обратить внимание на иные практики непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области.

Местный референдум представляет собой голосование граждан, проводимое по наиболее важным вопросам местного значения на всей муниципальной территории. Правовую основу местного референдума в Ростовской области в исследуемый период составляли такие нормативные правовые акты, как: Федеральный конституционный закон «О референдуме в Российской Федерации»<sup>2</sup>; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>; Федеральные

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 121.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12135919/?ysclid=lrwcekpbcx497263035> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/184566/?ysclid=lrwcid2bp567286547> (дата обращения: 17.12.2023).

законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>; Устав Ростовской области<sup>2</sup>; Областные законы «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>3</sup>. В настоящее время также Областной закон «О выборах и референдумах в Ростовской области»<sup>4</sup>.

Согласно опубликованным данным избирательной комиссии Ростовской области за период становления и развития современной системы местного самоуправления в регионе дважды проводились местные референдумы и один раз голосование жителей по вопросу преобразования муниципального образования<sup>5</sup>. Следует отметить, что при проведении голосования применяются нормы действующего законодательства, регламентирующие порядок проведения местного референдума<sup>6</sup>.

Необходимость в проведении местных референдумов возникла в связи с тем, что в Ростовской области происходили не продуманные до логического компромисса процессы объединения населенных пунктов в ходе реализации муниципальной реформы. В соответствии с нормами Областного закона «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области»<sup>7</sup> в некоторых районах области произошло объединение сельских поселений, укрупняемых порой искусственно. Восприятие этих процессов местными жителями не везде носило положительный характер в связи с тем, что зачастую упраздненные муниципальные образования лишались не только собственных органов местного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 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> Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области» / Электронный фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/804914240?ysclid=lrwcqwgdvj251068721> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9910744/?ysclid=lrwc3ur8x2265738062> (дата обращения: 17.12.2023); 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/?ysclid=lrwc85gm1v46205877> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 12 мая 2016 года № 525-ЗС «О выборах и референдумах в Ростовской области» / Электронный фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/439048377?ysclid=lrwd3sfcot507343433> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>5</sup> Посчитано по: Хронология выборов и референдумов Ростовской области с 26 марта 1989 по 10 сентября 2023 года // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostov.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/khronologiya-vyborov-i-referendumov/> (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>6</sup> Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. Л.П. Жуковской. СПС КонсультантПлюс, 2015 г.

<sup>7</sup> Закон Ростовской области от 25 июля 2005 года № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» / Электронный фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802033131?ysclid=lrwd8ncn8e387491619> (дата обращения: 17.12.2023).

самоуправления, но и каких бы то ни было представителей власти на своей территории. В целом ряде муниципальных районов Ростовской области, в частности, Зимовниковском, Каменском, Миллеровском, Песчанокопском, Чертковском районах создавались инициативные группы и инициировались вопросы по разделению объединенных ранее муниципальных образований, однако, из указанных инициатив на практике были реализованы лишь две<sup>1</sup>.

Так, в 2006 году был проведен первый в области местный референдум, характеризующийся активным участием почти 72% местных жителей. Основным вопросом референдума был заявлен вопрос разделения Поливянского сельского поселения Песчанокопского района на два сельских поселения: Поливянское сельское поселение и Николаевское сельское поселение, объединенных на основании Закона Ростовской области «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Песчанокопский район»» и муниципальных образований в его составе<sup>2</sup>. За разделение Поливянского сельского поселения проголосовали 98,8% местных жителей, принявших участие в референдуме<sup>3</sup>.

Отметим, что, с одной стороны, организация местного референдума органами местного самоуправления, с другой стороны, инициатива и активное участие в нем граждан могут говорить о важности решения данного вопроса как для органов местной власти, так и для жителей муниципального образования. Однако, ни органы местного самоуправления, путем принятия нормативно-правового акта, ни население, путем голосования, самостоятельно не могут изменить границы муниципального образования, либо осуществить его преобразование. Для реализации принятого на местном референдуме решения

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 124.

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 27 сентября 2004 г. № 147-ЗС «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Песчанокопский район»» / Электронный фонд прав. и норм.-тех. док. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802016801?ysclid=lesfuk96pl31701535> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</sup> Постановление Избирательной комиссии Ростовской области от 30 июня 2006 г. № 54-1 «О результатах голосования на референдуме в Поливянском сельском поселении Песчанокопского района по вопросу «Согласны ли Вы с разделением Поливянского сельского поселения на два сельских поселения: Поливянское сельское поселение и Николаевское сельское поселение?»» // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostov.vybory.izbirkom.ru/region/rostov/?action=downloadNpa&vrm=2612000233284> (дата обращения: 20.12.2023).

необходимо его законодательное оформление органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Отсутствие в федеральном законодательстве обязательных сроков принятия региональным законодательным органом необходимого нормативно-правового акта об образовании новых поселений является важной проблемой реализации рассматриваемой формы волеизъявления граждан<sup>1</sup>. До настоящего времени волеизъявление жителей Поливянского поселения Песчанокского района Ростовской области остается не реализованным и законодательно оформленного разделения муниципального образования не произошло.

Важно обратить внимание на то, что не все решения, принятые на местном референдуме в Ростовской области, ждут законодательного оформления долгие годы. Так, в 2015 году в Тацинском районе проводилось голосование по преобразованию муниципального образования «Жирновское городское поселение» в статус сельского поселения. Вопрос о преобразовании рабочего поселка Жирнов в сельский населенный пункт рассматривался на собраниях граждан поселка. В работе собраний приняли участие 2273 человека, что составило более 50% от количества жителей поселка, обладающих избирательным правом. Инициативу по преобразованию поселка поддержали более 97% местных жителей, участвующих в голосовании<sup>2</sup>. В том же году реализация решения была закреплена Областным законом «О преобразовании Жирновского городского поселения и внесении изменений в отдельные областные законы»<sup>3</sup>. Таким образом, возможно прийти к выводу, что в Ростовской области инициативы жителей по вынесению на местный референдум особо значимых для муниципального образования вопросов на практике имеют шанс на реализацию лишь при поддержке органов государственной власти субъекта и поддержка

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России). ... С. 30-36.

<sup>2</sup> Постановление Избирательной комиссии Ростовской области от 14 сентября 2015 г. № 157-2 «О результатах голосования по преобразованию муниципального образования «Жирновское городское поселение» Тацинского района Ростовской области 13 сентября 2015 г.» // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: [https://tacinsky.ikro.ru/news/news\\_5686.html](https://tacinsky.ikro.ru/news/news_5686.html) (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 16.12.2015 г. № 465-ЗС «О преобразовании Жирновского городского поселения и внесении изменений в отдельные областные законы» // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/4265/> (дата обращения: 20.07.2021).

инициативы органами местного самоуправления при этом не играет решающей роли<sup>1</sup>.

Данный тезис подтверждается неоднократными неудачными попытками жителей Ростовской области поднять на всеобщее обсуждение наиболее значимые для них проблемы. Так, в 1999 году была предпринята попытка организации областного референдума в связи со строительством в городе Волгодонске Ростовской АЭС (РоАЭС)<sup>2</sup>. Стоит отметить редкое единодушие жителей различных территорий области в данном вопросе. Органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований искали возможность решить наболевший вопрос, вынося решения о недопустимости запуска в эксплуатацию атомной электростанции, направляя обращения в областную администрацию и Законодательное собрание<sup>3</sup>. В целом в Ростовской области борьба экологического движения против строительства РоАЭС носило бескомпромиссный характер. Возникло значительное количество экологических НКО, объединившихся для достижения своей цели<sup>4</sup>.

Более востребованной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Ростовской области является сход граждан. Для небольших поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, не превышает 100 человек, сход граждан является необходимой формой осуществления местного самоуправления, но может применяться и в более крупных населенных пунктах, с численностью избирателей до 300 человек<sup>5</sup>. Для жителей Ростовской области сход является наиболее традиционной формой непосредственной демократии, уходящей своими корнями в глубину казачьих традиций. Так, высшим органом казачьего самоуправления в Области Войска Донского долгое время оставался войсковой круг - общий войсковой совет казаков, основывающийся на принципах обычного

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 124.

<sup>2</sup> Там же. С. 125.

<sup>3</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 31. Л. 14.

<sup>4</sup> Халий И.А. «Зеленое» движение в России в конце XX века // Россия в окружающем мире. - М.: МНЭПУ, 2000. - С. 10.

<sup>5</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

права и выполняющий законодательную функцию. По войсковому образцу было организовано самоуправление в казачьих городках и станицах. Местное самоуправление осуществлялось станичным обществом - казаками, числящимися в станице и в принадлежащих к ней хуторах, посредством станичного круга (схода)<sup>1,2</sup>

Местный сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа небольшого муниципального образования, обеспечивает возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью граждан, дает возможность гражданам непосредственно выражать свою волю по вопросам местного значения. Именно посредством сходов и собраний уполномоченных проходили первые выборы в представительные органы местного самоуправления в 1994 году, в результате которых были сформированы 366 собраний представителей сельских поселений во всех районах Ростовской области. В настоящее время местные сходы также широко применяются для решения вопросов местного значения в хуторах, входящих в состав сельских поселений. Так, не реже четырех раз в год в хуторах Мостовой, Евсеевский, Тереховский и других, входящих в состав Верхнекундрюченского сельского поселения Усть-Донецкого района, проводятся сходы граждан с целью решения назревших вопросов местного значения, а также отчетности местных органов исполнительной власти и полиции<sup>3,4</sup>

На местных сходах принимаются важные для жителей сельской территории решения, в том числе и решения об изменении организации административно-территориального устройства Ростовской области. В Октябрьском муниципальном районе в 2001 году по итогам схода жителей хутора Керчик местной администрацией было принято решение об образовании нового населенного

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области ... С. 74-77; Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance... 114.

<sup>2</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 126.

<sup>3</sup> Информация о собраниях (сходах) граждан // Администрация Усть-Донецкого района [Электронный ресурс]. URL: <http://ust.donland.ru/Default.aspx?pageid=158137> (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>4</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 126.

пункта с присвоением ему обозначения «хутор» и наименования «Степной»<sup>1</sup>. Данное намерение было подтверждено решением Октябрьского районного собрания депутатов<sup>2</sup> и его ходатайством перед Законодательным собранием Ростовской области в утверждении решения по данному вопросу<sup>3</sup>. Практика разрешения вопросов территориальной организации малых населенных пунктов в Октябрьском районе осуществлялась на общих собраниях граждан неоднократно. Так, на общем собрании жителей Персиановского сельсовета от 24 апреля 2004 года было принято решение об образовании населенного пункта «поселок Казачьи Лагери»<sup>4</sup>. Данные решения местных жителей были учтены при формировании единой территориальной структуры местного самоуправления в 2004-2005 гг. и на территории Октябрьского района появился ряд новых населенных пунктов.

Важной формой непосредственной демократии на местном уровне является правотворческая инициатива граждан, то есть право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. И хотя положения федеральных законов о местном самоуправлении 1995 г.<sup>5</sup> и 2003 г.<sup>6</sup> учитывали возможность осуществления гражданами местного самоуправления в такой форме волеизъявления, в Ростовской области до 2014 года не были созданы механизмы для реализации данных норм. В настоящее время правовую основу правотворческой инициативы граждан в Ростовской области составляет Областной закон «О гражданской инициативе в Ростовской области»<sup>7</sup>, который закрепляет особенности процедуры реализации правотворческой инициативы для региона. Так, минимальный состав инициативной группы для выдвижения законодательного предложения должен быть не менее 20 человек, которым требуется собрать не менее 20 тысяч подписей в его поддержку. В 2016 году была

---

<sup>1</sup> Протокол схода граждан Керчикской сельской администрации Октябрьского района Ростовской области от 15.10.2001 г. // Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 385. Л. 27.

<sup>2</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 385. Л. 24.

<sup>3</sup> Там же. Л. 31.

<sup>4</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 566. Л. 140-142.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>6</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>7</sup> Закон Ростовской области от 3 марта 2014 г. № 121-ЗС «О гражданской инициативе в Ростовской области» / справочно-правовая система Гарант. [Электронный ресурс]. URL:<https://base.garant.ru/19515691/> (дата обращения: 17.12.2023).

предпринята единственная попытка сбора подписей в поддержку поправок в областной закон «Об административных правонарушениях» инициативной группой из Миллеровского района. В итоге продолжительного сбора подписей было собрано лишь около половины требуемого количества и, таким образом, инициатива осталась не реализована<sup>1</sup>. Во многом по причине сложной организационной процедуры данная форма участия граждан в местном самоуправлении на практике в Ростовской области остается маловостребованной.<sup>2</sup>

Жители Ростовской области весьма активно используют иную форму участия в осуществлении местного самоуправления, не требующую сложной организационной процедуры, а именно - обращение граждан в органы местного самоуправления. В Ростовской области работа с обращениями граждан регулируется Областным законом «Об обращениях граждан»<sup>3</sup> и другими федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

В период становления местного самоуправления в Ростовской области востребованность обращений граждан в органы власти оставалась на высоком уровне. Так, в местную администрацию Октябрьского района города Ростова-на-Дону в 1993 году поступило 1427 письменных и устных обращений жителей района, содержащих жалобы, заявления и предложения<sup>4</sup>. В 2001 году количество обращений жителей в органы местного самоуправления района сохранялось на том же уровне и составляло 1453 обращения в год<sup>5</sup>. Отметим, что общее количество обращений граждан в 2001 году в сравнении с предыдущим годом выросло почти в 2 раза, что могло быть связано с возросшей общественно-политической активностью как самих жителей района, так и представителей местных органов власти, активно идущих на контакт с избирателями в преддверии

---

<sup>1</sup> Превратить идею в закон: донские депутаты поддержали инициативу жителей Миллерово / Информационное агентство «Дон-24» [Электронный ресурс]. URL: <https://don24.ru/special/prevratit-ideyu-v-zakon-donskie-deputaty-podderzhali-iniciativu-zhiteley-millerovo.html?ysclid=lf0wqsqds324224242> (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>2</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 128.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 18 сентября 2006 г. № 540-3С «Об обращениях граждан» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9909717/?ysclid=lqz930zj7d385928918> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> ГАРО. Ф. Р-4515. Оп. 1. Д. 70. Л. 122-128.

<sup>5</sup> ГАРО. Ф. Р-4515. Оп. 1. Д. 521. Л. 1.

выборов губернатора Ростовской области и депутатов Ростовской городской Думы третьего созыва.

Анализ поступивших обращений в администрацию района в 2001 году показывает, что наибольшее количество обращений (1188) затрагивают вопросы, касающиеся работы предприятий жилищно-коммунального хозяйства по эксплуатации и содержанию жилого фонда. Жителей района остро волновали вопросы: капитального и текущего ремонта муниципального и ведомственного жилья; организации водоснабжения и газификации; благоустройства территории; санитарного состояния района. Уменьшилось в сравнении с 1993 годом количество обращений, связанных с улучшением жилищных условий граждан, проживающих в коммунальных квартирах, однако, увеличилось количество обращений по оказанию адресной материальной помощи от граждан, относящихся к категории малоимущих<sup>1</sup>. Большинство поступивших в письменной и устной форме обращений жителей района были рассмотрены и исполнены работниками аппарата районной администрации, руководителями структурных подразделений, в связи с поручениями, данными главой администрации района. Лишь 50 обращений граждан были отклонены и около 100 обращений были учтены при формировании плана работы на следующий год. С целью выстраивания более эффективного взаимодействия с жителями, администрацией района в 2001 году проводились мероприятия по улучшению качества работы с письменными и устными обращениями граждан: были назначены ответственные лица за работу с обращениями граждан; разработаны должностные инструкции, алгоритм учета и контроля исполнения обращений граждан; введена в действие программа для автоматизации регламента обработки обращений граждан, позволяющая улучшить учет, исключить утерю поступивших документов, усилить контроль за их исполнением<sup>2</sup>.

Из наиболее востребованных в современной России форм участия населения в осуществлении местного самоуправления особый интерес вызывает территориальное общественное самоуправление. ТОС - это форма

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 2.

<sup>2</sup> Там же. Л. 3.

самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Так, именно через территориальные сообщества граждане приобщаются к демократии, реализуют свои конституционные права и обязанности, проявляют самостоятельность и инициативность в решении социально-экономических и политических проблем, объединения интересов государства, общества и личности, путем решения вопросов местного значения.

Фактором первоочередной важности является способность этих институтов к формированию навыков поиска демократического решения повседневных жизненных задач, демонстрации демократии как социального партнерства, где личное участие каждого в решении местных проблем поощряется улучшением качества жизни. Другим немаловажным обстоятельством является возможность территориального общественного самоуправления выступать в качестве интегрирующего процесса граждан, проживающих в границах одного муниципального образования, независимо от их социальных статусов, религиозных пристрастий и уровня их материального благосостояния. И конечно, выполнение территориальным общественным самоуправлением коммунально-бытовых и социально-экономических функций дает возможность оптимизировать деятельность муниципальных органов власти, позволяя им сконцентрировать свои усилия на функциях общего руководства, координации и контроля.

В Ростовской области о точных масштабах и динамике развития территориального общественного самоуправления говорить сложно в связи с отсутствием достоверной муниципальной статистики, однако, общее представление о развитии ТОС в регионе составить все-таки возможно. Начало развитию территориального общественного самоуправления в области было положено принятием первых уставов муниципальных образований. Положениями уставов учитывалась такая форма прямой демократии, как территориальное общественное самоуправление, однако, законодатели разных муниципальных образований понимали ее сущность по-разному.

Шахтинские законодатели включали такие органы в структуру местной администрации<sup>1</sup>. Устав города Шахты определял территориальное общественное самоуправление как «неотъемлемую часть системы местного самоуправления города, осуществляемое населением на определенной территории города»<sup>2</sup>. На практике данные нормы осуществлялись следующим образом: в административных районах города Шахты (Аюта, Майском, Таловом и селе Сидорово-Кадамовском) образовывались исполнительные органы территориального общественного самоуправления, входящие в структуру администрации города. Органы ТОС наделялись широким кругом полномочий. Согласно нормам Областного закона «О территориальном общественном самоуправлении»<sup>3</sup> органы местного самоуправления могли устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления. Они имели право управлять объектами муниципальной собственности, переданными в их ведение местной администрацией; объединять средства населения, предприятий, учреждений и организаций для целевого финансирования определенных работ; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилья и объектов соцкультбыта из средств городского бюджета и собственных финансовых источников<sup>4,5</sup>.

Схожая схема взаимодействия местной администрации с органами общественного самоуправления выстраивалась и в городе Ростове-на-Дону. Так, только в одном Октябрьском районе города по состоянию на конец 2001 года функционировало 19 комитетов территориального общественного самоуправления<sup>6</sup>. Для взаимодействия с органами ТОС и координации их деятельности в администрации района было создано специальное структурное подразделение - комитет местного самоуправления. Основными направлениями

<sup>1</sup> Устав г. Шахты. ЦХАД. Ф. Р-171. Оп. 1. Д. 29. Л. 67.

<sup>2</sup> Там же. Л. 66.

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 3 марта 1997 г. № 36-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911484/?ysclid=1f83ghm4e4971777205> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> Устав г. Шахты. ЦХАД. Ф. Р-171. Оп. 1. Д. 29. Л. 68.

<sup>5</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 194.

<sup>6</sup> Список комитетов ТОС Октябрьского района г. Ростова-на-Дону // ГАРО. Ф. Р-4515. Оп. 1. Д. 522. Л. 4-9.

деятельности комитета являлись: организация работы по взаимодействию непосредственно с населением района или через создаваемые жителями района органы территориального общественного самоуправления; обеспечение развития инициативы граждан для самостоятельного решения вопросов улучшения социально-экономических условий жизни; широкое привлечение населения к решению территориальных вопросов местного значения<sup>1</sup>.

Комитетом местного самоуправления администрации района организовывались ежемесячные совещания с председателями ТОС, велась работа по избранию уполномоченных представителей многоквартирных домов, проводилась консультативная, методическая поддержка. Органы ТОС привлекались к участию в проведении «дней информирования населения» - тематических встреч жителей района с представителями органов местного самоуправления, проводимых по месту жительства граждан в форме выступлений, бесед, дискуссий. Основной целью данных мероприятий являлось формирование у жителей района объективного представления о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, а также налаживание обратной связи с жителями и получение объективной информации о положении дел на территории района<sup>2</sup>.

Комитетом местного самоуправления администрации Октябрьского района города Ростова-на-Дону совместно с органами ТОС регулярно проводились сходы и собрания граждан. Так, в 2001 году было организовано 42 встречи с жителями района, в том числе 2 встречи с участием губернатора Ростовской области, 5 встреч с участием мэра города Ростова-на-Дону, 35 встреч с участием руководителей районной администрации. Кроме того, были проведены 11 встреч участковых инспекторов с представителями территориального общественного самоуправления микрорайонов с целью обсуждения сложившейся криминогенной обстановки и поиска способов взаимодействия по ее улучшению<sup>3</sup>. Каждая встреча жителей района с представителями власти оформлялась протоколом с указанием

---

<sup>1</sup> Отчет о работе комитета местного самоуправления за 2001 г. // ГАРО. Ф. Р-4515. Оп. 1. Д. 522. Л. 1.

<sup>2</sup> Отчет о работе комитета местного самоуправления за 2000 г. // ГАРО. Ф. Р-4515. Оп. 1. Д. 491. Л. 1-4.

<sup>3</sup> Отчет о работе комитета местного самоуправления за 2001 г. // ГАРО. Ф. Р-4515. Оп. 1. Д. 522. Л. 2.

всех, затронутых на встрече вопросов, установлением ответственных исполнителей и постановки вопросов на контроль. Контроль за их исполнением и отчет перед гражданами также входили в круг обязанностей комитета местного самоуправления администрации Октябрьского района города Ростова-на-Дону.

Иное понимание сущности территориального общественного самоуправления демонстрировали законодатели города Новочеркаска. Положение «О территориальном общественном самоуправлении г. Новочеркаска» определяло ТОС, как «самоорганизацию граждан города по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения, исходя из интересов населения, национально-этнических, конфессиональных особенностей и особенностей территорий, а также наличия соответствующей материально-финансовой базы»<sup>1</sup>.

Первым Уставом города Новочеркаска предлагалось территориальному общественному самоуправлению осуществляться «в территориально выделенных районах города и строиться на принципах непосредственной или представительной демократии в формах, отвечающих интересам населения»<sup>2</sup>. Законодатели предлагали считать основной единицей территориального общественного самоуправления общины и иные объединения граждан по месту жительства: «казачьи общины, действующие на территории города под наименованием «станция», «хутор», могут создаваться как единицы территориального общественного самоуправления на основе добровольного объединения населения, если за их образование высказалось более половины граждан, проживающих на данной территории»<sup>3</sup>. Именно через органы территориального общественного самоуправления предлагалось казачьим объединениям включаться в структуру городского самоуправления и совместно с органами местного самоуправления решать вопросы местного значения<sup>4</sup>. При этом компетенцию органов территориального общественного самоуправления

---

<sup>1</sup> Решение городской Думы «О Положении «О территориальном общественном самоуправлении г. Новочеркаска» № 71 от 27 июня 1997 г. // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 119. Л. 45-47.

<sup>2</sup> Устав г. Новочеркаска. - Новочеркасск. : ОАО «Типография Книга», 1996. - С. 53.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 55.

Устав города Новочеркаска не определял, отводя эту роль самим органам, тем самым предоставляя возможность широкого толкования их прав и обязанностей<sup>1</sup>.

По задумке законодателя данная организация самоуправления давала дополнительные возможности для реализации программы возрождения казачества и его привлечения к решению вопросов местного значения, как возможное сочетание органов местного самоуправления и атаманского правления<sup>2</sup>. Деятельность органов ТОС должна была строиться преимущественно на основе самокупаемости, без помощи средств местного бюджета, но с привлечением средств предприятий, организаций и коммерческих структур, расположенных на территории казачьих общин<sup>3</sup>. В связи с этим в городе Новочеркасске активно развивалось создание казачьих предприятий, организовывалась передача муниципальной собственности в введение и управление территориальных казачьих обществ. Отметим, что зачастую самые рентабельные объекты муниципальной собственности, переданные в управление казачьим обществам, очень быстро оказывались в частной собственности отдельных граждан. Так, в апреле 1997 года в городскую Думу города Новочеркаска обратились с письменным заявлением участники схода казачьего общества станицы «Средней» с просьбой «помочь в реализации их законных прав и разобраться на каком основании один из переданных в безвозмездную аренду казачьему обществу муниципальных рынков оказался в единоличном управлении бывшего атамана (данной казачьей организации - А.Н.) П.А. Барышникова»<sup>4</sup>.

В 1990-е годы активно развивалось движение территориального общественного самоуправления в формате территориальных казачьих обществ, однако, после того, как вектор государственной политики в отношении казачества был направлен на усиление контроля, деятельность казачьих обществ как органов территориально общественного самоуправления постепенно сошла на нет. В настоящее время организация территориального общественного самоуправления в

---

<sup>1</sup> Там же. С. 59.

<sup>2</sup> Ворошилов А.Н. Современные организационно-правовые формы казачьего самоуправления на Дону: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Ворошилов. - Ростов н/Д., 2007. С. 22.

<sup>3</sup> Донская история в вопросах и ответах / под общ. ред. Е.И. Дулимова, С.А. Кислицына. Том 1. - Ростов н/Д.: Изд. ДЮИ, 1997. С. 375-376.

<sup>4</sup> Заявление казаков станицы «Средней» // Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 116. Л. 20.

городе Новочеркасске полностью отсутствует, а все существующие станичные казачьи общества имеют юридический статус некоммерческих организаций. Станичные казачьи общества организованы как структурные подразделения Окружного казачьего общества «Новочеркасский округ», входящего в состав войскового казачьего общества «Всевеликое Войско Донское»<sup>1</sup>. И хотя они также признаются как формы самоорганизации граждан, их объединение происходит на основе общности интересов и имеет иные, чем у органов ТОС, цели - возрождение российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества<sup>2</sup>.

Движение по возрождению казачества в Ростовской области в начале 1990-х гг. приобрело широкий размах, и начало складываться как организованная структура. Так, Первый Донской округ Союза казаков Области Войска Донского был создан 15 декабря 1990 года решением Большого круга, состоявшегося в городе Константиновске по инициативе атаманов и казаков, проживающих в Константиновском, Семикаракорском, Мартыновском, Усть-Донецком, Октябрьском, Волгодонском, Цимлянском, Морозовском, Милютинском и Тацинском районах Ростовской области<sup>3</sup>. Первый Донской казачий округ, согласно своему уставу, являлся территориальным общественно-патриотическим объединением казачьих юртов на исторической территории округа, целью которого было историческое и духовное возрождение казачества.

С 1996 года в связи с проведением мероприятий по внесению казачьих обществ в государственный реестр Первый Донской округ вошел в состав войскового казачьего общества «Всевеликое Войско Донское» (ВКО ВВД). На территории Ростовской области осуществляют свою деятельность 9 из 16 округов ВКО ВВД, внесенных в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации. В составе ВКО ВВД в Ростовской области 537 казачьих обществ, из

---

<sup>1</sup> Ворошилов А.Н. Современные организационно-правовые формы казачьего самоуправления на Дону: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Ворошилов Анастасий Николаевич. - Ростов-н/Д., 2007. С. 95.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10105879/7dc915bc75cffbb81484b76070f99d35/> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</sup> Скорик А.П. Первый Донской округ: опыт исторической реконструкции: монография / Юж.-Рос. гос. техн. ун-т (НПИ). - Новочеркасск: Лик, 2012. - С. 256-257.

них: 367 хуторских обществ; 117 станичных обществ; 42 юртовых обществ; 11 городских обществ<sup>1,2</sup>

С целью налаживания двустороннего взаимодействия между региональными органами государственной власти с казачьими общественными организациями с 1992 года в структуре администрации Ростовской области функционирует комитет по казачеству<sup>3</sup>. После ряда реорганизаций в 2004 году комитет по делам качества был упразднен и на его базе образован департамент по делам казачества и кадетских учебных заведений<sup>4</sup>. Департамент реализует государственную политику в отношении российского казачества, способствует созданию условий для несения членами казачьих обществ государственной или иной службы, а также осуществляет мероприятия по развитию образования в казачьих кадетских образовательных государственных бюджетных учреждениях Ростовской области.

Образовательный процесс патриотического воспитания детей и молодежи был и остается одним из основных направлений деятельности казачьих общественных организаций. Примечателен опыт организации первого кадетского корпуса в городе Новочеркасске. Он был создан группой энтузиастов - офицеров запаса, объединенных идеей воссоздания Донского кадетского корпуса и первоначально осуществлялся в формате воскресной школы на базе одной из общеобразовательных школ города. В июне 1993 года постановлением главы администрации города Новочеркаска Донской кадетский корпус был зарегистрирован как негосударственное образовательное учреждение<sup>5</sup>, однако,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 6 декабря 2012 г. № 1060 «Об утверждении Концепции реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/439080980?ysclid=lqzcrmorih127435134> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>2</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 130.

<sup>3</sup> Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 5 ноября 1992 г. № 291 «О создании в структуре администрации области комитета по казачеству» / СПС Правовая Россия. [Электронный ресурс]. URL: <https://legal-rostov.narod.ru/data06/tex21754.htm> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> Постановление Администрации Ростовской области от 18.01.2004 г. № 47 «Об образовании департамента по делам казачества и кадетских учебных заведений» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802068463?ysclid=lfawft5o1z144523364> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>5</sup> Постановление главы администрации г. Новочеркаска от 4 июня 1993 г. № 1797 «О Донском кадетском корпусе» / Официальный сайт ГБОУ РО «Донской Императора Александра III казачий кадетский корпус» [Электронный ресурс]. URL: <https://don-kadet.ru/item/610124?ysclid=lrx8i6i6y1221356273> (дата обращения: 17.12.2023).

уже в сентябре 1994 года постановлением главы администрации Ростовской области Донскому кадетскому корпусу присвоен статус государственного образовательного учреждения<sup>1</sup>. Таким образом, за очень короткий срок с момента организации Новочеркасский кадетский корпус приобрел не только административно-правовой статус, но и комплекс зданий бывшей школы-интерната, расформированной по решению главы администрации Ростовской области В.Ф. Чуба<sup>2</sup>.

В настоящее время на территории Ростовской области создана и функционирует система казачьего образования, которая насчитывает более 370 учреждений с областным статусом «казачье» разного уровня. В таких образовательных учреждениях в программу обучения введен казачий компонент как составная часть государственного стандарта общего образования. Данное направление деятельности казачьих обществ активно поддерживается губернатором и другими государственными структурами Ростовской области.

Деятельность казачьих обществ на территории Ростовской области регулируется ее Уставом, Федеральным законом «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup>, Федеральным законом «О государственной службе российского казачества»<sup>4</sup>, Областным законом «О казачьих дружинах в Ростовской области»<sup>5</sup> и другими нормативными правовыми актами. В 1995-1996 гг. в ряде указов Президента Российской Федерации были определены основные виды государственной и иной службы для казачества, а также порядок создания и деятельности казачьих обществ, берущих на себя обязательства по несению

---

<sup>1</sup> Постановление главы администрации Ростовской области от 30 сентября 1994 г. № 268 «О Донском кадетском корпусе» / Официальный сайт ГБОУ РО «Донской Императора Александра III казачий кадетский корпус» [Электронный ресурс]. URL: <https://don-kadet.ru/item/610124?ysclid=lrx8i6iy1221356273> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>2</sup> Военные учебные заведения в России и Новочеркасске (краткая история) / Донской Императора Александра III кадетский корпус / городской информационный портал Новочеркасск-город. [Электронный ресурс]. URL: <https://novocherkassk-gorod.ru/history/town-history/military-schools/cadet-corps-ending/?ysclid=lqdgbgvg1g309668234> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10105879/7dc915bc75cffbb81484b76070f99d35/> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/188922/?ysclid=lqzcyрux11487978343> (дата обращения: 17.12.2023).

<sup>5</sup> Закон Ростовской области от 29 сентября 1999 г. № 47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» / СПС Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9905901/?ysclid=lqzcxsscft16907704> (дата обращения: 17.12.2023).

государственной и иной службы<sup>1</sup>. По состоянию на 1996 год 3136 казаков взяли на себя обязательства по несению государственной и иной службы российского казачества. В настоящее время численность членов казачьих обществ Войска Донского в Ростовской области, принявших обязательства по несению государственной и иной службы, составляет 14,5 тысяч человек<sup>2</sup>.

В муниципальных образованиях Ростовской области, в которых казачьи общественные объединения были наиболее организованы, заключались документы, фиксирующие договоренность между ними и органами местного самоуправления об их совместной деятельности, определялись сферы раздельной и совместной компетенции. Так, в ноябре 1997 года депутатами Новочеркасской городской Думы было заключено соглашение «О намерениях совместной деятельности и взаимоотношениях органов местного самоуправления и городским (окружным) казачьим обществом «Большой круг» г. Новочеркаска». Соглашение заключалось с целью «привлечения членов казачьих обществ к выполнению муниципальных заказов по несению муниципальной службы, находящейся в ведении органов местного самоуправления»<sup>3</sup>.

Положениями данного документа определялись основные направления деятельности казачьих обществ по несению муниципальной службы в городе Новочеркасске. Отдельные казачьи организации и члены казачьих обществ привлекались: (1) к производству, закупке и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для муниципальных нужд; (2) к организации, управлению и контролю ведения уличной торговли, а также организованной парковки автотранспорта на закрепленной территории города; (3) к несению казачьими дружинами службы по соблюдению общественного порядка путем оказания практической помощи правоохранительным органам; (4) к охране

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 20 января 1996 г. № 67 «О главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 562 «Вопросы Главного управления казачьих войск при Президенте Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе»; Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 564 «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы».

<sup>2</sup> Казачество / официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/225/?ysclid=1f91qv1d6b95097349> (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>3</sup> Новочеркасский ГАРО. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 124. Л. 26-27.

объектов, находящихся в муниципальной собственности; (5) к систематическому освещению вопросов возрождения казачества в городских средствах массовой информации; (6) к совместной деятельности с городским отделом культуры в организации и проведении казачьих фольклорных и иных творческих мероприятий; (7) к проведению исследований документов и предметов казачьей истории и культуры в городских архивах и музеях; (8) к участию в мероприятиях по природоохранной деятельности и здоровью населения; (9) к охране, уходу и сохранению территории водоохранных зон, пойменных земель рек Дон, Аксай<sup>1</sup>. Заключаемые с органами местного самоуправления соглашения, позволяли казакам участвовать в природоохранной и противопожарной работе, рыбоохране, борьбе с преступностью и распространением наркотиков и других сферах жизнедеятельности муниципальных образований<sup>2</sup>.

Одной из традиционных форм участия казачества в решении вопросов местного значения является деятельность казачьих обществ по обеспечению общественного порядка. Так, на территории Октябрьского сельского района муниципальная казачья дружина была сформирована решением районного Собрания депутатов в июле 2000 года<sup>3</sup>. Дружина формировалась из членов местного казачьего общества, входящего в состав Нижнедонского казачьего юрта, достигших 18-летнего возраста<sup>4</sup>. Основной деятельностью муниципальной казачьей дружины являлась деятельность по обеспечению охраны общественного порядка; а также охрана объектов, находящихся в муниципальной и государственной собственности, культурного наследия; охрана лесов от пожаров; участие в мероприятиях, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказание помощи пострадавшим; охрана объектов обеспечения жизнедеятельности населения<sup>5</sup>. Свои обязательства казачья дружина выполняла путем: патрулирования в общественных местах; участия в рейдах органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних,

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 28.

<sup>2</sup> Концепция реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области / официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/1180/> (дата обращения: 20.12.2023).

<sup>3</sup> Архивный сектор администрации Октябрьского района. Ф. 5. Оп. 1. Д. 335. Л. 87.

<sup>4</sup> Там же. Л. 90.

<sup>5</sup> Там же. Л. 100.

системы правоохранительных органов; участия в профилактической работе по предупреждению межнациональных и иных опасных социальных конфликтов; участия в природоохранной и экологической службе, охране водных запасов и биоресурсов<sup>1</sup>.

В своей деятельности казачьи организации не лишены результативности. Так, по данным отчета атамана ВКО ВВД, в 2005 году около 1,2 тысячи казаков в Ростовской области осуществляли профессиональную патрульную службу по охране общественного порядка в городах и районах области. За год дружинники совместно с сотрудниками внутренних дел участвовали в 3393 специальных мероприятиях по выявлению и изъятию оружия, боеприпасов, наркотических веществ, по предупреждению рецидивной преступности; способствовали раскрытию 1805 преступлений. В Сальском районе дружинниками совместно с органами рыбоохраны и управлением милиции по незаконному обороту биоресурсов было проведено 156 рейдов, в результате которых было возбуждено 35 уголовных дел за браконьерство<sup>2</sup>.

Таким образом, рассмотрев практику участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области, можно сделать выводы, что, во-первых, практика осуществления местного самоуправления в области имеет определенное распространение и не сведена к единичным случаям. Во-вторых, за исключением специфических форм участия казачьих обществ, а также обращения граждан в органы местного самоуправления, на практике оказались практически невостребованными такие формы непосредственной демократии, как правотворческая инициатива граждан, местный референдум, голосование по отзыву депутата / выборного должностного лица местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление развивается в отдельных муниципальных образованиях и его развитие не является приоритетным направлением для местных органов власти. В-третьих, несмотря на ряд существующих особенностей, характерных для местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Деятельность донского казачества в 2005 г. / официальный портал Министерства труда и социального развития Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://special.mintrud.donland.ru/default.aspx?pageid=82101> (дата обращения: 20.12.2023).

Ростовской области, граждане в реализации своих конституционных прав на местное самоуправление чаще всего сталкиваются с проблемами правовой неурегулированности, характерными для Российской Федерации в целом. Законодательное регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления и прежде всего Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. лишь формально создают условия для участия граждан в местном самоуправлении. Из всего многообразия форм непосредственного народовластия, на практике востребованы лишь те из них, которые формально необходимы для наступления юридически значимых последствий и иницируются органами местного самоуправления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области ... С. 131.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование исторического опыта становления и развития системы местного самоуправления в Ростовской области позволило определить основные этапы процесса модернизации. Эволюцию современной системы местного самоуправления в регионе следует рассматривать в рамках 4-х основных этапов. Критерием для выделения этапов служит процесс формирования федеральной и региональной законодательной базы организационных принципов местного самоуправления.

Модернизация советской системы государственного управления началась задолго до исследуемого в данной работе периода, ограниченного хронологическими рамками с 1993 по 2006 гг. Поворот наметился в 1988 году, когда на XIX конференции КПСС был определен курс политических перемен, связанный с передачей властных полномочий от партии к Советам на всех уровнях. Начало 1990-х гг. ознаменовалось развитием широкого демократического процесса, в котором наряду с изменениями в структуре государственной власти, происходило институциональное становление местного самоуправления<sup>1</sup>.

Точкой отсчёта первого этапа преобразования существующей системы органов государственной власти в органы местного самоуправления следует считать май 1991 года, когда на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления<sup>2</sup>. Конституционные новации повлекли изменения законодательной базы и в июле 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», внесший весомый вклад в становление местного самоуправления в России как политического института. Первый этап характеризовался постепенным реформированием существующей советской системы органов управления в органы местного самоуправления. Становление местного самоуправления в Ростовской области на данном этапе происходило путем преобразования представительных органов власти – местных

---

<sup>1</sup> 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. 154.

<sup>2</sup> Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

Советов народных депутатов, назначения глав администраций и образования исполнительных органов местного самоуправления – городских и районных администраций.<sup>1</sup>

Период постепенного реформирования окончился с наступлением этапа радикальных преобразований. Противостояние политических сил в России осенью 1993 года разразилось конституционным кризисом и привело к радикальным переменам в сфере государственного устройства и управления. Институциональное становление местного самоуправления в данный период регулировалось указами Президента РФ<sup>2</sup>, нормами Конституции РФ<sup>3</sup>, на региональном уровне основу организации местного самоуправления составляли нормативно-правовые акты областного законодательного органа и главы областной администрации<sup>4</sup>.

Анализ процесса формирования правовой базы местного самоуправления на данном этапе дает основание утверждать, что становление и развитие местного самоуправления в Ростовской области являлось частью общероссийского процесса формирования новой общественной и управленческой модели в стране. Федеральные органы власти определяли концепцию реформирования местного самоуправления в соответствии с тенденциями проводимого политического курса. Муниципальная реформа начала осуществляться в период, когда субъекты РФ получили значительную самостоятельность. С целью усиления интеграционных

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. ... С. 155.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924; Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188; Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Молот. 2 ноября 1993 г. № 172. С. 2-4; Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4197; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071; Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 985.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием, 12 декабря 1993 г. - М., 1993.

<sup>4</sup> Постановления Главы администрации Ростовской области № 227 от 10 октября 1993 г. «О мерах по выполнению Указа Президента от 9 октября 1993 г. № 1617» // Молот. 14 октября 1993 г. № 161. С. 2; Решение Ростовского областного Совета народных депутатов от 20 октября 1993 г. «О структуре и деятельности органов представительной власти и местного самоуправления в условиях конституционной реформы» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 123. Л. 4; Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 313/334 «О выборах в представительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 46-48.

процессов в России, как федеративном государстве проводилась политика создания и поддержания сильного, самостоятельного местного самоуправления.

В данный период происходили процессы формирования новых представительных органов на основе норм Конституции РФ, провозгласившей совершенно иные базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельного института в единой системе публичной власти. Процесс трансформации местных органов государственной власти в органы местного самоуправления протекал в сложных условиях политико-экономического кризиса. 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.<sup>1</sup>

В процессе становления местного самоуправления особую значимость приобрела консолидация усилий всех уровней власти, так как требовалось учесть множество факторов в организации такого сложного и многопланового социально-политического института. Необходимо было, во-первых, создавать и совершенствовать федеральную, региональную и муниципальную законодательную базу местного самоуправления, во-вторых, формировать жизнеспособные организационные структуры местного самоуправления, в-третьих, определять компетенцию организационных структур местного самоуправления; в-четвертых, обеспечивать эффективную реализацию органами местного самоуправления своей компетенции при непосредственном участии и влиянии на их деятельность граждан, их объединений, организаций и иных акторов; в-пятых, формировать финансово-экономическую базу местного самоуправления в условиях радикальных экономических преобразований; выстраивать механизмы бюджетного и налогового регулирования. Эти сложные процессы протекали одновременно, дополняя друг друга.

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. ... С. 155.

Следующий этап развития местного самоуправления в Ростовской области можно охарактеризовать как этап поиска оптимального устройства местного самоуправления (1995-2003 гг.). В данный период на региональном уровне происходил интенсивный процесс территориальной организации местного самоуправления, формирования законодательной базы местного самоуправления, выстраивания взаимоотношений между региональными и местными органами власти. Опираясь на положения Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> региональные законодатели разработали и приняли основные нормативно-правовые акты областного законодательства в сфере местного самоуправления, в том числе и Областной закон «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>2</sup>. Закон, учитывая исторические и культурные особенности Ростовской области, устанавливал основные нормы организации системы местного самоуправления на ее территории, гарантии осуществления местного самоуправления и составлял основу для законодательного регулирования органами муниципальной и государственной власти Ростовской области вопросов организации местного самоуправления.

В 1997 году завершилось нормативно-правовое оформление муниципальных образований Ростовской области, принятия ими уставов и проведения выборов депутатов представительных органов и глав муниципальных образований. В процессе поиска оптимального устройства местного самоуправления возникали сложности, вызываемые объективными обстоятельствами, такие как: выбор модели формирования органов исполнительной власти местного самоуправления; взаимоотношение исполнительных и представительных органов власти, разделение их полномочий и компетенций; организация проведения муниципальных выборов; формирование законодательной базы, закрепляющей данные положения; формирование администраций муниципальных образований и их структурных подразделений и многие другие. Решение таких сложных вопросов зачастую приводило к долгим

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>2</sup> Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области».

спорам и дискуссиям в местных представительных органах и администрациях. Первым представителям муниципально-правовой практики приходилось искать и находить компромиссы.

В Ростовской области в различных вариантах были созданы две основные модели органов исполнительной власти местного самоуправления, закрепленные в областных законах и уставах городов и муниципальных районов. Положения Областного закона «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области»<sup>1</sup> учитывали возможность избрания главы муниципального образования как на основе всеобщих выборов, так и представительным органом из своего состава. Возможно предположить, что созданное многообразие моделей органов местного самоуправления в Ростовской области являлось следствием компромиссного решения различных групп местных политических сил. Основанием для данного утверждения может быть тот факт, что в Ростовской области в исследуемый период времени предпринимались активные попытки возрождения духовно-нравственных ценностей и традиций казачества, оказывающие значительное влияние на происходившие в регионе политические, социальные и культурные процессы<sup>2</sup>. В этой связи выстраивание системы местного самоуправления отражает не столько объективно существующие потребности конкретных муниципальных образований, сколько специфику развития взаимоотношений между различными акторами местной политики в данный период времени.

В 1990-е гг. в условиях становления местного самоуправления в ряде городов и районов Ростовской области, отмечается значительное влияние казачества на постановку задач и принятие решений местными органами власти. Данный процесс имел общественную важность, так как органам местного самоуправления приходилось одновременно создавать нормативно-правовую базу, обеспечивающую нормальное функционирование системы местного самоуправления, принимать меры по решению проблем жизнеобеспечения

---

<sup>1</sup> Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 27-ЗС № О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области»

<sup>2</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2021. № 88. С. 130.

муниципального образования, при этом в своей деятельности им нередко приходилось учитывать интересы казачества, как самой активной и хорошо организованной общественной-политической силы. Отметим, что в процессе дальнейшего развития системы местного самоуправления в Ростовской области наблюдается тенденция на постепенное снижение роли казачества в деятельности органов местной власти и приобретение им статуса различных общественных организаций, осуществляющих свою деятельность в рамках российского законодательства на благо муниципальных территорий.

Важнейшей составляющей становления демократии в Российской Федерации являлось утверждение института демократических выборов в органы местного самоуправления на широкой альтернативной основе. В диссертации рассматриваются пять избирательных компаний по выборам депутатов представительных органов местного самоуправления и четыре избирательные компании по выборам глав муниципальных образований, в том числе и поселенческого уровня<sup>1</sup>. Исследование особенностей формирования органов местного самоуправления посредством избирательных кампаний позволило выявить основных участников местного самоуправления, проследить специфику развития их взаимоотношений. Конкуренность муниципальных выборов и активность избирателей Ростовской области показали, что граждане были готовы к реализации конституционного права на самоуправление через избираемые органы<sup>2</sup>.

Исследование муниципальных избирательных кампаний предоставило возможность выявить определенные недостатки избирательной процедуры, применяемой в Ростовской области. Мажоритарная избирательная система относительного большинства не стимулировала развитие политического представительства на муниципальном уровне<sup>3</sup>. В этой связи в местных

---

<sup>1</sup> Посчитано по: Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004. Сб. науч. статей и элект. стат-ки / под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд. ЦИК, 2004; 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. ЦИК, 2006; Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (декабрь 2004 - июль 2005 г.). Сб. науч. статей и элект. стат-ки / под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд. ЦИК, 2005.

<sup>2</sup> Никитина А.А. Становление местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. ... С. 155.

<sup>3</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области ... С. 111.

представительных органах преобладали депутаты, имеющие определенный социальный вес в муниципальных образованиях. Особенно наглядно данная тенденция просматривается в 1990-х гг. в отдельных муниципальных образованиях Ростовской области, в органах местного самоуправления которых занимало существенные позиции казачество. В первой половине 2000-х гг. в процессе муниципального строительства постепенно возросла роль политических партий, чему во многом способствовало введение в федеральное и областное законодательство новой процедуры регистрации кандидата от партии без сбора подписей и внесения избирательного залога. Эти меры способствовали значительному обновлению состава представительных органов местного самоуправления, отходу представителей казачества на второй план, в то же время наметилась тенденция к развитию политической монополии на муниципальном уровне.

Исследование основ местного самоуправления в Ростовской области позволяет сделать вывод о незавершенности процесса организации местного самоуправления в 1990-х - начале 2000-х гг. Однако, именно в данный период был накоплен значительный опыт в сфере организации местного самоуправления, заложен базис для его последующего развития. Первым представителям муниципально-правовой практики приходилось решать максимальное количество проблем, наиболее сложными из которых являлись проблемы разграничения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти, реальное обеспечение их самостоятельности, в том числе в финансово-экономической сфере.

В исследуемый период местное самоуправление в Ростовской области в значительной мере являлось политически и экономически несамостоятельным институтом. Финансовая зависимость муниципальных образований от регионального руководства, а администраций поселенческого уровня от районных структур порождала административную зависимость. Несмотря на это, в Ростовской области в 1990-е гг. явственно обозначилась тенденция органов местного самоуправления к их самостоятельности. В этот период происходил поиск оптимальных путей удовлетворения насущных потребностей жителей

муниципальных образований; преодоление негативных тенденций в экономике, социальной сфере. Первые органы местного самоуправления получили бесценный опыт в становлении и развитии такого важного демократического института.

Основные недостатки, выстроенной в 1990-е гг. в Ростовской области системы местного самоуправления, являлись общими для большинства регионов России: во-первых, слабое развитие институтов местного самоуправления; во-вторых, недостаток 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. Эти и другие недостатки была призвана устранить реформа местного самоуправления и муниципальной службы, проводимая в России в начале 2000-х гг. в рамках полномасштабной административной реформы.<sup>1</sup>

Следующий этап развития местного самоуправления в Ростовской области в исследуемый период 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»<sup>2</sup>. При активном участии избирателей Ростовской области был сформирован новый уровень легитимной муниципальной власти и организована двухуровневая система местного самоуправления. В основу ее организации был положен поселенческий принцип, который позволял жителям реализовать право на создание сельских самоуправляющихся территорий. Главной целью реформирования местного самоуправления стала объективная необходимость приближения местной власти к населению с целью упрощения механизма предоставления муниципальных услуг<sup>3</sup>. На практике организация местного самоуправления на поселенческом уровне привела к расширению перечня вопросов местного значения. Делегирование на местный уровень

---

<sup>1</sup> Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 195.

<sup>2</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>3</sup> Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области ... С. 110.

дополнительных функций и полномочий, отсутствие стимулов к самостоятельному развитию привело к укреплению системы финансовой поддержки муниципальных образований со стороны вышестоящих структур, что способствовало формированию иждивенческих настроений органов местного самоуправления.

Анализ существующей в Ростовской области практики привлечения населения к осуществлению местного самоуправления 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 муниципальных территорий. Практика привлечения населения имеет распространение и не сведена к единичным случаям, однако, в Ростовской области не используется в полной мере потенциал местного самоуправления как института народовластия. Чаще востребованы формы участия граждан, которые формально необходимы для наступления юридически значимых последствий и иницируются органами местного самоуправления.<sup>1</sup> Несмотря на невысокий уровень гражданской и социальной активности жителей региона в решении местных проблем, электоральная активность избирателей в городах и муниципальных районах Ростовской области предоставила институту местного самоуправления высокую степень легитимности.

Положительные результаты в деятельности органов местного самоуправления в исследуемый период доказывают жизнеспособность выстроенной системы местного самоуправления в Ростовской области. Органами местного самоуправления была проведена основная организационная работа; сформирована необходимая нормативная база, регулирующая жизнедеятельность муниципальных образований; осуществлялось осмысление места и роли местного самоуправления в жизнедеятельности государства; выстраивались взаимоотношения с региональными органами власти и хозяйствующими

---

<sup>1</sup> Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика ... С. 131.

субъектами. 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 многие другие проблемы. Все это обусловило хоть и не вполне самостоятельное, но в значительной степени результативное управление жизнедеятельностью муниципальных образований Ростовской области как в непростых условиях общественно-политических преобразований, так и в условиях относительной экономической стабилизации.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**Архивные источники:**Государственный архив Ростовской области (ГАРО)**

1. Ф. Р-140 (Первые выборы первого Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области В.Ф. Чуба, 1996-1997 гг.). Оп. 1. Д. 10, 26, 32.

2. Ф. Р-3737 (Совет народных депутатов Ростовской области и его исполнительный комитет, г. Ростов-на-Дону, 1937-1994 гг.). Оп. 16. Д. 35, 122, 123, 139-144, 152.

3. Ф. Р-4464 (Ростовская-на-Дону городская Дума, г. Ростов-на-Дону, 1994-2001 гг.). Оп. 1. Д. 290.

4. Ф. Р-4495 (Администрация Ростовской области, 1991-1998 гг.). Оп. 1. Д. 1, 2, 87, 192, 202.

5. Ф. Р-4515 (Администрация Октябрьского района г. Ростова-на-Дону, 1992-2007 гг.). Оп. 1. Д. 69, 70, 119, 181, 219, 333, 334, 341, 352, 491, 521, 522, 692, 693.

6. Ф. Р-4577 (Законодательное собрание Ростовской области, 1994-1998 гг.). Оп. 1. Д. 13-30, 57.

**Центр документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИРО)**

7. Ф. 9. Оп. 102. Д. 148.

**Новочеркасский филиал Государственного архива Ростовской области**

8. Ф. Р-5 (Совет народных депутатов г. Новочеркаска). Оп. 2. 202, 207, 208, 225.

9. Ф. Р-109 (Муниципальная избирательная комиссия). Оп. 5. Д. 3, 4, 8, 24, 30; Оп. 6. Д. 1-3, 8, 23, 30, 42, 48, 58, 76.

10. Ф. Р-110 (Новочеркасская городская Дума). Оп. 1. Д. 2, 4, 7, 10, 13, 31, 36, 37, 39, 40, 45, 50, 54, 55, 57, 58, 73, 76, 89, 90, 92, 104-109, 116, 117, 119, 120, 124, 125, 234-236, 248-250, 338, 339.

11. Ф. Р-112 (Администрация г. Новочеркаска). Оп. 1. Д. 201, 233, 236, 265, 305, 391, 489.

**Центр хранения архивных документов г. Шахты (ЦХАД)**

12.Ф. Р-171 (Шахтинская городской Думы). Оп. 1. Д. 29.

**Муниципальный архив администрации г. Батайска**

13.Ф. 7 (Муниципальная избирательная комиссия). Оп. 1. Д. 89, 130, 131, 166, 242.

**Архивный сектор Администрации Октябрьского района Ростовской области**

14.Ф. 1 (Совет народных депутатов Октябрьского района). Оп. 1. Д. 690, 701.

15.Ф. 5 (Собрание представителей Октябрьского района). Оп. 1. Д. 74, 125, 157, 158, 160, 194, 199, 202, 220, 257, 301-303, 307, 316, 320, 321, 324, 325, 331, 334, 335, 384, 385, 446, 456, 465, 515-517, 565-568, 624-632.

Опубликованные источники

*Нормативные правовые акты:*

16. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием, 12 декабря 1993 г. - М., 1993. - 63 с.

17. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

18. Кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

19. Кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

20. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

21. Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

22. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

23. Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

24. Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 527.

25. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

26. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

27. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

28. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

29. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

30. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

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

32. Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

33. Постановление V (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период

радикальных экономических реформ» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

34.Постановление ВС РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1011.

35.Постановление ВС РСФСР от 5 марта 1992 г. № 2450-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 13. Ст. 664.

36.Постановление ВС РФ от 16 июля 1992 г. № 3321-1 «О реабилитации казачества» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1805.

37.Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. № 355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» // СЗ РФ. 1994. № 3. Ст. 210.

38.Указ Президента РСФСР от 8 октября 1991 г. № 139 «О главах администраций краев и областей РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1351.

39.Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.

40.Указ Президента РСФСР от 11 декабря 1991 г. № 263 «О назначении глав администраций городов – областных и краевых центров РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1822.

41.Указ Президента РФ № 632 от 15 июня 1992 г. «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 25. Ст. 1429.

42.Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

43.Указа Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» // САПП РФ. 1993. № 37. Ст. 3449.

44.Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

45.Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

46.Указ Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3995.

47.Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

48.Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4189.

49.Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4197.

50.Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»// САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

51.Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 985.

52.Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

53. Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3753.

54. Закон Ростовской области от 13 января 1995 г. № 4-ЗС «О статусе депутата городской думы и представителя Собрания народных представителей в Ростовской области».

55. Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области».

56. Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 10-ЗС «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области».

57. Закон Ростовской области от 15 января 1996 г. № 11-ЗС «О местном референдуме в Ростовской области».

58. Закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС «Устав Ростовской области».

59. Закон Ростовской области от 6 августа 1996 г. № 22-ЗС «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области».

60. Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 26-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области».

61. Закон Ростовской области от 11 октября 1996 г. № 27-ЗС «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области».

62. Закон Ростовской области от 4 марта 1997 г. № 36-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Ростовской области».

63. Закон Ростовской области от 18 июня 1997 г. № 41-ЗС «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ростовской области».

64. Закон Ростовской области от 23 декабря 1997 г. № 54-ЗС «Об Избирательной комиссии Ростовской области».

65. Закон Ростовской области от 29 декабря 1997 г. № 55-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области».

66. Закон Ростовской области от 29 декабря 1997 г. № 56-ЗС «О реестре муниципальных должностей, должностей муниципальной службы в Ростовской области».

67. Закон Ростовской области от 31 марта 1998 г. № 71-ЗС «О денежном содержании муниципальных служащих в Ростовской области».

68. Закон Ростовской области от 29 сентября 1999 г. № 47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области».

69. Закон Ростовской области от 17 августа 2000 г. № 99-ЗС «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области».

70. Закон Ростовской области от 17 августа 2000 г. № 100-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области».

71. Закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 277-ЗС «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области».

72. Закон Ростовской области от 24 сентября 2003 г. № 21-ЗС «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ростовской области».

73. Закон Ростовской области от 17 декабря 2003 г. № 56-ЗС «О выборах глав муниципальных образований».

74. Закон Ростовской области от 27 сентября 2004 г. № 147-ЗС «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Песчанокопский район»».

75. Закон Ростовской области от 22 октября 2004 г. № 171-ЗС «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Миллеровский район» и муниципальных образований в его составе».

76. Закон Ростовской области от 27 декабря 2004 г. № 240-ЗС «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Аксайский район» и муниципальных образований в его составе».

77. Закон Ростовской области от 29 марта 2005 № 300-ЗС «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области».

78. Закон Ростовской области от 25 июля 2005 г. № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области».

79. Закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. № 380-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области».

80. Закон Ростовской области от 19 декабря 2005 г. № 414-ЗС «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области».

81. Закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 429-ЗС «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области».

82. Закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области».

83. Закон Ростовской области от 18 сентября 2006 г. № 540-ЗС «Об обращениях граждан».

84. Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 14 сентября 1994 г. № 75/6 «О назначении даты выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления области».

85. Решение Ростовского областного Совета народных депутатов от 20 октября 1993 г. «О структуре и деятельности органов представительной власти и местного самоуправления в условиях конституционной реформы» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 123. Л. 4.

86. Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 5 ноября 1992 г. № 291 «О создании в структуре администрации области комитета по казачеству».

87. Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 313/334 «О выборах в представительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 46-48.

88.Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 314 «О Положении о выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 49-81.

89.Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 315 «О Ростовской областной избирательной комиссии» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 84-92.

90.Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 316/335 «О Положении о выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Д. 144. Л. 93-110.

91.Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 5 октября 1994 г. № 16 «О Программе по усилению борьбы с преступностью в 1994-1995 годах в Ростовской области».

92.Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 14 февраля 1996 г. № 74-ЗС «О Положении «о порядке передачи объектов собственности Ростовской области в собственность муниципальных образований».

93.Решение Законодательного Собрания Ростовской области от 30 декабря 1996 г. № 106 «О назначении выборов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований Ростовской области».

94.Постановление Главы администрации Ростовской области от 16 октября 1991 г. № 2 «О вопросах, связанных с прекращением полномочий исполнительного комитета областного Совета народных депутатов» // ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

95.Постановление Главы администрации Ростовской области от 10 октября 1993 г. № 227 «О мерах по выполнению Указа Президента от 9 октября 1993 г. № 1617».

96.Постановление Главы администрации Ростовской области от 27 октября 1993 г. № 254 «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760».

97.Постановление Главы администрации Ростовской области от 4 апреля 1994 г. № 94 «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Ростовской области».

98.Постановление Главы администрации Ростовской области от 10 мая 1994 г. № 123 «О мерах по стабилизации работы промышленности Ростовской области в 1994 г.».

99.Постановление Главы администрации Ростовской области от 5 июня 1995 г. № 130 «О назначении членов Избирательной комиссии Ростовской области» // ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Д. 195. Л. 261.

100.Постановление Главы администрации Ростовской области от 31 декабря 1997 г. № 476 «О мерах по организации системы единой кадровой политики в Ростовской области».

101.Постановление Администрации Ростовской области от 18 января 2004 г. № 47 «Об образовании департамента по делам казачества и кадетских учебных заведений».

*Периодические издания:*

102.Известия. 1993 г.

103.Крестьянин. 2005 г.

104.Молот. 1993-1999, 2003 гг.

105.Наше время. 1994 г.

106.Российская газета. 2003 г.

107.Труд. 1993 г.

108.Вечерний Ростов 1996 г.

109.Город N. 1994, 2005 гг.

110.Донская речь. 1994 г.

111.Новочеркасские ведомости. 1993, 1994, 2000, 2001, 2003 гг.

112.Сельский вестник. 1994 г.

113.Таганрогская правда. 1994 г.

114.Таганрогский курьер. 1994 г.

*Историография*

115. Абрамов В.Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве // Политические исследования. 1998. № 4. С. 152-155.

116. Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Внебюджетные фонды // Народный депутат. 1990. № 15. С. 35-43.

117. Авакьян С.А. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2015. - 651 с.

118. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 1996. № 2. С. 3-33.

119. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. - М.: Изд-во МГУ, 1994.

120. Агафонов А.И. От земли Донского войска к Области войска Донского (середина XIX - начало XX века) // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2017. № 2. С. 28-37.

121. Агешин Ю.А. Советы: восхождение к полновластию / Ю.А. Агешин, Л.А. Кулев. - М.: Известия, 1990. - 316 с.

122. Алпатов Ю.М. Российский федерализм и местное самоуправление: монография. - М.: Юркомпани, 2010. - 291 с.

123. Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: Опыт социологических исследований / под общ. ред. Г.В. Дыльнова. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1997. - 149 с.

124. Анимица Е.Г. Местное самоуправление: история и современность. - Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1998. - 294.

125. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1980. - 256 с.

126. Аяцков Д.Ф. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 90-е годы XX века / под ред. В.А. Динеса. - Саратов: Изд. центр Саратов. гос. экон. акад., 1997. - 274 с.

127. Бабичев И.В. Очерки правовой истории становления и развития местного самоуправления в современной России // Местное право. 2010. № 2. С. 93-98.

128. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Законодательство о местном самоуправлении в период полураспада и распада СССР. Второй этап // Местное право. 2010. № 3. С. 105-127.

129. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Четвертый этап // Местное право. 2010. № 6. С. 71-111.

130. Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы. - Обнинск: Ин-т муниципального упр., 2010. - 200 с.

131. Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 6. С. 139-142.

132. Барабашев Г.В. Местное самоуправление: учеб. пособие по муницип. праву, истории и теории гос. упр. / Г.В. Барабашев - М.: Изд-во МГУ, 1996. - 350 с.

133. Барабашев Г.В. Местное самоуправление - трудное дитя России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции. - М.: Изд-во МГУ, 1994. - С. 11-20.

134. Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления // Народный депутат. 1991. № 11. С. 36-40.

135. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). - М.: Ризальт-2, 1991.

136. Барзилов С.И. Социально-политическая организация советского общества / под общ. ред. Г.И. Мельникова. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1990. - 110 с.

137.Барский А.А., Данков А.В., Микулин М.И. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 33-41.

138.Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. - СПб.: тип. В. Безобразова и Ко, 1882. - 737 с.

139.Беркович Е.Ф. Законность и местное самоуправление в РФ. - М.: Ось-89, 2005. - 239 с.

140.Берковский Б.Л., Белоцерковский Г.А. Это из нашей истории строки... - Ростов н/Д.: Феникс, 2019. - 158 с.

141.Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 1. - М.: Синодальная типография. 1909. - 105 с.

142.Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики) // Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. - Ростов-н/Д.: Профпресс, 2016. - 176 с.

143.Бондарь Н.С., Георгиева Т.П. От Донского самоуправления к Ростовской школе муниципального конституционализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 7. С. 16-22.

144.Бондарь Н.С. Каким должен быть устав муниципального образования. Концепция Устава города Ростова-на-Дону. - Ростов н/Д., 1996. - 46 с.

145.Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. - М.: Норма, 2008. - 592 с.

146.Бондарь Н.С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. - Ростов н/Д.: Профпресс, 2014. - 263 с.

147.Бондарь Н.С. Ростовская область: конституционная модель организации и политическая практика развития // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - М.: Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1997. № 2 (19). С. 86-100.

148.Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении: (На примере г. Ростова н/Д). - Ростов н/Д.: Изд-во РГУ, 1996. - 246 с.

149.Букин А.М. Система высших органов власти в республике Мордовия: поиск оптимальной модели // Государство и право. 1995. № 2. С. 25-34.

150.Буров А.Н. Местное самоуправление в России: история и современные муниципальные образования: автореф. дис. ... д-ра. ист. наук: 07.00.02 / Алексей Никитович Буров. - Волгоград, 2000. - 48 с.

151.Буров А.В., Овакимян М.А. О состоянии местного самоуправления в Ростовской области: вызовы и риски // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под общ. ред. Е.С. Шугриной. - М.: Изд-во «Проспект», 2016. С. 161-187.

152.Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51-75.

153.Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении / Т.М. Бялкина. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. - 166.

154.Бялкина Т.М. Реформа территориальной организации МСУ: Заявленные цели, современные итоги и дальнейшие перспективы // Материалы VIII научно-практической конференции «Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации». - СПб.: Изд-во Амфора, 2013. - 282 с.

155.Бялкина Т.М., Стариков Ю.Н. За все в ответе община // Российская Федерация. 1997. № 3. С. 35-39.

156.Васильев В.И. Готовится важнейший закон. Не допустить бы ошибок // Российская Федерация. 1994. № 13. С. 14-17.

157.Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28-35.

158.Васильев В.И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практ. пособие. - М.: Юринформцентр, 1999. - 452 с.

159.Васильев В.И. Не насаждать искусственно, дать прорасти из глубин жизни. Заметки о научной конференции в МГУ // Российская Федерация. 1994. № 5. С. 28-31.

160.Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 3. - СПб.: тип. Э. Праца, 1871. - 377 с.

161.Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л.А. Велихов. - М.: Наука, 1996. - 466 с.

162.Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. Т. 1. - СПб.: Изд-во О. Поповой, 1909. - 724 с.

163.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. - 127 с.

164.Ворошилов А.Н. Современные организационно-правовые формы казачьего самоуправления на Дону: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Анастасий Николаевич Ворошилов. - Ростов-н/Д., 2007. - 197 с.

165.Выборы депутатов городской Думы 27 марта 1994 года / Хроника выборов в г. Таганроге: Справочник. Т.1. - Таганрог, 2003. - 92 с.

166.Выборы и референдумы в Ростовской области 1989-2004. Сб. науч. статей и элект. стат-ки / под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд. Избир. Ком., 2004. - 600 с.

167.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. - 448 с.

168.Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: Конституционно-правовой аспект: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Игорь Вячеславович Выдрин. - Екатеринбург, 1998. - 42 с.

169.Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. 2021. № 2. С. 229-259.

170.Галкин В.Я., Иванов Н.С. Из истории Московской городской думы // Социально-гуманитарные знания. 1997. № 4. С. 45-64.

171.Ганина О.Ю., Чихладзе Л.Т. Эволюция законодательного регулирования правового статуса органов местного самоуправления в России в XX - начале XXI в. // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 6. С. 40-46.

172.Гельман В.Я. Вокруг реформы органов местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс // Местное самоуправление: теория и практика. 1996. С. 48-58.

173.Гельман В.Я. Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение 2008. № 6 (67). С. 143-152.

174.Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления: На примере Одинцов. р-на Моск. обл. / А.Г. Гладышев. - М.: Слав. диалог, 1996. - 224 с.

175.Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С.142-152.

176.Гильченко Л.В., Замотаев А.А., Пашенцев В.В. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. - М.: МОНФ, 2000. - 491 с.

177.Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление мест. самоуправления в России / Л.В. Гильченко. - М.: Первый печ. двор, 1998. - 109 с.

178.Гильченко Л.В. Почему не хотят «государевы люди» поделиться властью с народом // Российская Федерация. 1995. №17. С. 41-44.

179.Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. - М.: Ред.-изд. центр «Муниципальная власть», 1999. - 320 с.

180.Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация / В.И. Голованов. - М.: Наука, 1998. - 463 с.

181.Гонтарь Н.В., Сухинин С.А. Северо-восток Ростовской области: особенности периферийного положения и ресурсоформирования траектории развития // Теория и практика модернизации хозяйственных укладов и экономических институтов периферийных регионов / под общ. ред.

А.Г. Дружинина, Ю.С. Колесникова. - Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ, 2013. С. 159-163.

182.Гордеев А.А. История казачества. - М.: Вече, 2006. - 635 с.

183.Город и власть (1749-2000) / под общ. ред. С.В. Юсова, Т.П. Куценко. - Ростов н/Д.: издательство «Книга». 2006. - 120 с.

184.Городская Дума: 25 лет с новочеркасцами // под общ. ред. Ю.Е. Лысенко. - Ростов н/Д.: Редакция журнала «Местная власть», 2020. - 104 с.

185.Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта / Бакушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. - М.: Сварог и К, 1998. - 233 с.

186.Горский И.В. Местные налоги // Народный депутат. 1991. № 13. С. 63-68.

187.Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: проблемы, концепции, практика решения / Игнатов В.Г., Бутов В.И., Понделков А.В. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1999. - 47 с.

188.Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность: (На прим. Сев.-Кавк. региона) / Игнатов В.Г., Хоперская Л.Л., Понделков А.В. и др. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1998. - 148 с.

189.Государство, право и местное самоуправление в России: история и современность: монография / под общ. ред. Н.И. Дорохова. - М.: МИЭМП, 2006. - 475 с.

190.Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного самоуправления. - СПб.: 1883. - 384 с.

191.Григорьева М.В. Плюральная составляющая российских региональных законодательных собраний // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». 2012. № 1 (64). 124-131.

192.Двухвековой путь столицы казачьей вольницы / под общ. ред. С.В. Юсова, А.П. Волкова. - Ростов н/Д.: Редакция журнала «Местная власть», 2004. - 124 с.

193.Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. Т. 1-2. - СПб.: тип. П. Меркульева, 1875-1877. - 508 с.

194. Донская история в вопросах и ответах / под общ. ред. Е.И. Дулимова, С.А. Кислицына. Том 1. - Ростов н/Д.: Изд. ДЮИ, 1997. - 480 с.
195. Друганов С.П. Общественное самоуправление: российский вариант // Народный депутат. 1990. № 17. С. 58-60.
196. Дулимов Е.И. Славяне средневекового Дона: (к вопросу о предпосылках формирования казачьей государственности): учеб. пособие. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 2001. - 319 с.
197. Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в политической системе развитого социалистического общества // Научный коммунизм. 1982. № 2. С. 51-82.
198. Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1990. - 86 с.
199. Евсюков А.В. Местное самоуправление г. Шахты // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы научно-теоретической конференции (29 ноября 2002 года). - Ростов н/Д.: ЗАО «Книга», 2002. С. 125-128.
200. Елдинов О.А. Власть и городские сообщества Ростовской области 1985-2003 гг.: исторический опыт эволюционного взаимодействия: дис. канд. ист. наук: 07.00.02 / Олег Александрович Елдинов. - Ставрополь, 2019. - 220 с.
201. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в дореволюционной России. - Тула, 1997.
202. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. - Тула: ТИГИМУС, 1997. - 339 с.
203. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. - Тула: ГМРИП «Левша», 1996. - 110 с.
204. Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII-XX вв.). - М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 1999. - 294 с.
205. Жаров А.С. О пределах государственной и местной власти в вопросах реализации налоговой политики местного самоуправления: теоретические взгляды А.И. Васильчикова // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2019. Т. 21. № 1. С. 140-148.

206. Жизнь Донского края глазами статистики. Юбилейный статистический сборник: Стат. сб. / под общ. ред. М.А. Самойловой. - Ростов н/Д.: Ростовстат, 2017. - 147 с.

207. Завьялов А.А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. - М.: Изд-во Статут, 2011. - 256 с.

208. Захаров В.А. Взаимодействие государственных и общественных форм демократизации на современном этапе развития советского общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Владимир Алексеевич Захаров. - М., 1986.

209. Звездова Н.В. Всероссийский казачий съезд и начало возрождения самоуправления на Дону (март - апр. 1917 г. ) // Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность. - Ростов н/Д., 2000. С. 100-106.

210. Зубков В.Н. «Чубурашки», или конспекты женского врача / В.Н. Зубков. - Ростов н/Д., 2001. - 199 с.

211. Зубкова О.Г. Местное самоуправление в России (историографический очерк) // Социально-экономическое управление: теория и практика. 2009. № 1 (15). С. 5-12.

212. Зубкова О.Г. Местное самоуправление в городах Удмуртской Республики в период 1994-2003 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Ольга Геннадьевна Зубкова. - Ижевск, 2008. - 300 с.

213. Иванова О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология / О.Б. Иванова. - Ростов н/Д.: ООО Азов-Печать, 2004. - 212 с.

214. Ивлев И.А., Охотский Е.В. Партийный аппарат в условиях перестройки. - М.: АОН, 1990. - 122 с.

215. Игнатов В.Г., Беклемищев Е.П. Социально-демографическая структура кадров органов власти. Вып. 1. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2001. - 280 с.

216. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. - Ростов н/Д.: ИКЦ МарТ, 1999. - 352 с.

217. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. - Ростов н/Д.: ИКЦ МарТ, 2003. - 350 с.

218. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Современное состояние и проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения развития местного

самоуправления в России // Северо-кавказский юридический вестник. 2003. № 1. С. 3-15.

219.Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в современной России (1990-е гг.). - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1998. - 126 с.

220.Игнатова Т.В. Приватизация и развитие российского предпринимательства / Т.В. Игнатова. - Ростов н/Д.: Изд-во Рост. гос. ун-та, 1995. - 139 с.

221.Игудин А.Г. Будут ли богаче Советы? // Народный депутат. 1991. № 2. С. 19-26.

222.Ильичев И.Е. О территориальной основе местного самоуправления // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2012. № 2. С. 24-31.

223.История местного самоуправления в России: Учеб.-метод. материалы. - Ставрополь: Пресса, 2004. - 90 с.

224.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. - 104 с.

225.Каменский А.Б. Взгляд на историю местного управления // Политические исследования. 2000. № 5. С. 27-31.

226.Кашо В.С. Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития // Правоведение. 1991. № 5. С. 77-81.

227.Кашо В.С., Прохоров В.Т. Органы территориального общественного самоуправления // Государство и право. 1992. № 7. С. 46-53.

228.Кизеветтер А.А. Исторические очерки: Из истории политических идей. Школа и просвещение. Русский город в 18 в. Из истории России в 19 в. - М.: ОКТО, 1912. - 502 с.

229.Кизеветтер А.А. Посадская община в России в XVIII столетии. - М.: Унив. тип. 1903. - 810 с.

230. Кизеветтер А.А. Городовое положение Екатерины II 1785 г.: Опыт ист. коммент. - М.: тип. Имп. Моск. ун-та, 1909. - 473 с.

231. Ковешников Е.М. Партия, Советы, ускорение / Е.М. Ковешников. - М.: Юрид. лит., 1987. - 190 с.

232. Колосов В.А., Бородулина Н.А. Электоральные предпочтения избирателей крупных городов России: типы и устойчивость // Полис. 2004. № 4. С. 70-79.

233. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / В.И. Васильев, Г.В. Петрова, Н.Л. Пешин, А.Е. Постников, Ю.А. Тихомиров / под общ. ред. Ю.А. Тихомирова - М.: Изд-во НОРМА, 1997. - 458 с.

234. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под общ. ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. - М.: Изд-во НОРМА, 2010. - 610 с.

235. Конституционное совещание: противостояние или примирение? // Народный депутат. 1993. № 12. С. 8.

236. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период. Материалы научно-теоретической конференции (29 ноября 2002 года) / под общ. ред. В.Н. Ткачева, Н.В. Федоренко. - Ростов н/Д.: ЗАО «Книга», 2002. - 160 с.

237. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под общ. ред. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. - 473 с.

238. Корельский В.М. Власть, демократия, перестройка. - М.: Мысль, 1990. - 237 с.

239. Коробейников В.С. Земство как форма управления делами общества и государства // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 1. С. 115-126.

240. Корсунов Д.А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления: на материалах Ростовской области:

политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Денис Анатольевич Корсунов. - Ростов н/Д., 2008. - 185 с.

241. Котеленко Д.Г., Скороходова В.П., Митрофанова И.В. Проблемы модернизации административно-территориального деления (на примере Ростовской области) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2013. № 2 (23). С. 85-92.

242. Кошкидько В.Г. Реформирование регионального и местного управления СССР в начале 60-х гг. XX века // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2021. № 1. С. 65-79.

243. Кошкидько В.Г., Никитина А.А. Территориальная организация местного самоуправления в Ростовской области в 1990-е гг. // Клио. 2024. № 1 (205). С. 190-197. DOI: 10.24412/2070-9773-2024-1-190-197.

244. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М.: ИГПАН, 1993. - 15 с.

245. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81-89.

246. Криулина Е.Н., Тарасенко Н.В. Местное самоуправление и занятость сельского населения: грани соприкосновения // Сев.-Кав. юр. вестник. 1998. № 3. С. 99-108.

247. Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 16-24.

248. Курочкин А.В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Андрей Викторович Курочкин. - Ростов н/Д., 2003. - 180 с.

249. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юристъ, 1997. - 428 с.

250. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: учеб. пособие для вузов по спец. «Правоведение» - М.: Юридическая литература, 1982. - 223.

251. Лазаревский Н.И. Мелкая земская единица: сборник статей. 2-е изд., перераб. и доп. - СПб.: тип. т-ва «Общественная польза», 1903. - 469 с.

252.Лазаревский Н.И. Русское государственное право: конституционное право. 3-е изд. - СПб.: Кн. маг. «Право», 1913. - 672 с.

253.Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. - М.: Дело, 2005. - 238 с.

254.Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. - М.: Изд-во РАГС, 1999. - 322 с.

255.Латов Ю.В. Усатов С.В. Общественные организации - союзник ОВД в организации противодействия терроризму и экстремизму (на примере казачьих организаций юга России) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 2. С. 28-33.

256.Лебедев П.Н. Местные Советы и общественное мнение. - М.: 1982. - 79 с.

257.Лексин В.Н. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни // РЭЖ. 2006. № 2. С. 32-52; № 3. С. 3-21; № 4. С. 3-36.

258.Лексин И.В. Дуализм территориального состава Российской Федерации и ее субъектов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 318-352.

259.Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации: матер. к лекциям и семинарам // РЭЖ. 2002. № 7. С. 53-77.

260.Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т., 12 кн. - М.: УРСС, 2000. - 648 с.

261.Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. - М.: Фонд «Либер. миссия», 2003. - 223 с.

262.Лубский А.В., Бедрик А.В. Антропоток и трансформация этнодемографической структуры населения Ростовской области // Социально-гуманитарные знания. 2016. № 7. С. 131-138.

263.Лукичев А.Н. Исторический опыт реформирования местного самоуправления в Архангельской и Вологодской областях в 90-е годы XX века. - Вологда: Древности Севера, 2007. - 184 с.

264.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.: Изд-во СКАГС, 1996. С. 73-75.

265.Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политический опыт и тенденции 80-90 годов. - М.: Наука, 1994. - 349 с.

266.Лысенко В.Н., Калина В.А. Между «суверенизацией» и «губернизацией» // Российская Федерация. 1995. № 20. С. 3-13.

267.Люлька О.Ф. Проблемы организации местного самоуправления на Северном Кавказе // Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1996. № 3. С. 127-130.

268.Лясковский А.В. Как Совету стать предпринимателем // Народный депутат. 1990. № 13. С. 63-67.

269.Максимов В.П. Анализ территориальной организации местного самоуправления в Челябинской области // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2017. № 1. С. 29-33.

270.Максимов А.Н., Озяков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: В поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 138-159.

271.Малые города России: новые вызовы, социальные проблемы и перспективы: монография / М.Ф. Черныш, В.В. Маркин, Г.Р. Баймурзина; отв. ред. М.Ф. Черныш, В.В. Маркин. - М.: ФНИСЦ РАН, 2021. 598 с.

272.Мамаева С.М. Становление органов местного самоуправления / Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. Под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд-во ЦИК. 2002. С. 83-87.

273.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. С. 377-385.

274.Маркварт Э. Актуальные аспекты управления муниципальным имуществом. Практические рекомендации / под общ. ред. Э. Маркварта. - М.: Наука, 2002. - 216 с.

275.Масалов А.Г. Государственно-правовые основы возрождения казачества. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003. - 102 с.

276.Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1977-2003 годах: дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Михаил Николаевич Матвеев. - Самара, 2006. 472 с.

277.Местная власть. Специальный выпуск. Муниципальные выборы 22 декабря 1996 года - 1 июня 1997 года 1997. Факты, анализ, электоральная статистика. - Ростов н/Д., 1997. № 3. - 40 с.

278.Местное самоуправление в зарубежных странах: (Информ. обзор) / под общ. ред. Н.П. Медведева и др. - М.: Юрид. лит., 1994. - 77 с.

279.Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы междунар. науч.-практ. конф., 3 апреля 2010 г. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. - 960 с.

280.Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы: Материалы науч.-практ. конф., МГУ, юрид. фак., 25 янв. 1994 г.: - М.: Изд-во МГУ, 1994. - 166 с.

281.Местное самоуправление в России: теория и практика / Н.В. Щербакова, Е.С. Егорова. - Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1996. - 99 с.

282.Местное самоуправление в Российской Федерации: Региональный аспект / Варламова Н.В., Воронин А.Г., Гильченко Л.В., Дементьев А.Н., Картунов А.В., Лаптева Л.Е., Славин М.М. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1998. - 101 с.

283.Местное самоуправление: история и современность // Библиотеки и органы местного самоуправления: пути сотрудничества: материалы краевой научно-практической конференции. - Барнаул, 2003. - 97 с.

284.Местное самоуправление: российский вариант. Научно-аналитические обзоры / Фадеев В.И., Шлемин П.И. Под общ. ред.: Е.В. Алферова. - М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1993. - 67 с.

285. Местное самоуправление: российский путь: монография / Волков Ю.Г., Дыльнов Г.В., Кузьмин И.Г., Аникин Л.С. Под общ. ред. Г.В. Дыльнова. - Саратов: Дет. кн., 1999. - 311 с.

286. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / под общ. ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. - М., 1998. - 216 с.

287. Местные органы в политической системе капитализма / Барабашев Г.В., Баранчиков В.А., Батуренко В.В., Вайль И.М. Под общ. ред. Г.В. Барабашева, В.А. Туманова. - М.: Наука, 1985. - 193 с.

288. Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. - М.: Academia, 2004. - 180 с.

289. Мерсиянова И.В. Муниципальная реформа: продолжение, стагнация или финал? // Власть. 2005. № 12. С. 19-29.

290. 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. - 547 с.

291. Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институционные эффекты. - Курск: Изд-во Курск. гос. ун-та, 2004. - 158 с.

292. Никитина А.А. Опыт организации местного самоуправления в Ростовской области // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» 14-28 апреля 2022 г. - М.: Издательский дом ФГБОУ ВО ГУУ, 2022. С. 74-77.

293. 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. DOI: 10.20310/1810-0201-2021-26-195-316-328.

294. 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.

295.Никитина А.А. Формирование двухуровневой системы местного самоуправления в Ростовской области // Клио. 2022. № 10 (190). С. 109-114. DOI: [https://doi.org/10.51676/2070-9773\\_2022\\_10\\_109](https://doi.org/10.51676/2070-9773_2022_10_109).

296.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. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-88-119-133.

297.Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федер. закона: Материалы науч.-практ. конф., 25 апр. 1996 г. / под общ. ред. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. - 134 с.

298.Овчинников И.И. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Сер. Юридические науки. 2017. № 3. С. 37-55.

299.Орлова О.В. Домовые, уличные и квартальные комитеты (организационно-правовые аспекты деятельности) // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. - С. 76-90.

300.Основин В.С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки. - Воронеж: Изд-во Воронеж. Ун-та, 1991. - 125 с.

301.Пансков В.Г. Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // РЭЖ. 1998. № 11-12. С. 64-77.

302.Пахомов Е.Н. Пути реформы: что должен решить центр, что лучше передать регионам // Российская Федерация. 1995. №13. С. 35-36.

303.Петухов Р.В. Российское местное самоуправление через призму опросов общественного мнения // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С. 31-37.

304.Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31-35.

305.Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинности, право // Отечественная история. 2001. № 2. С. 3-29.

306.Погорелко В.Ф. Осуществление местными Советами народных депутатов функций Советского общенародного государства: дис. ... д-ра. юр. наук: 12.00.02 / Виктор Федорович Погорелко. - Киев, 1988.

307.Погребщикова Ю.Б. И верь, и бойся, и проси... / Ю.Б. Погребщикова. - Ростов н/Д.: Феникс, 2008. - 382 с.

308.Помазанский А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 58-68.

309.Пономарева М.А. Власть и общество на юге России в условиях политических и социально-экономических преобразований в 1960-1990-е годы: дис. ... док. ист. наук: 07.00.02 / Мария Александровна Пономарева. - Ростов н/Д., 2019. - 666 с.

310.Пономарева М.А. Идея «русского мира» постсоветского периода: политическое развитие власти и общества в историографии первой половины 1990-х годов // Журнал «KANT: Social science & Humanities». 2023. № 4 (16). С. 119-127.

311.Попов А.В. Время выбрало нас: Размышления. Статьи. Интервью. Выступления / А.В. Попов. - Ростов н/Д.: Журнал «Дон», 1997. - 320 с.

312.Попов А.И. Мегаполис как объект управления: Анализ московского законодательства. - М.: Изд-во РАГС, 1998. - 271 с.

313.Постовой Н.В. Местное самоуправление: История, теория, практика. - М.: Реклам.-изд. центр «Федоров», 1995. - 188 с.

314.Постовой Н.В. Местное самоуправление: Проблемы и перспективы / Н.В. Постовой. - М.: Юрист, 2002. - 335 с.

315.Постовой Н.В. Местные Советы и предприятия в условиях самоуправления и рыночных отношений // Хозяйство и право. 1991. № 3. С. 3-13.

316.Постовой Н.В. Четко разграничить функции. К разработке республиканского законодательства о местном самоуправлении // Народный депутат. 1991. № 4. С. 19-26.

317.Постовой Н.В. Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 15-22.

318.Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты / под общ. ред. И. Стародубровской. - М.: ИЭПП, 2005. - 543.

319.Пульс реформ на Дону: 30 лет спустя. Стат. сборник. - Ростов н/Д.: Ростовстат. 2020. - 118 с.

320.Раевская А.Р. Становление системы местного самоуправления в Москве и Московской области в конце XX - начале XXI вв.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Александра Реевна Раевская. - М., 2012.

321.Разделение властей и парламентаризм / Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. Ред.: Глушко Е.К. - М.: ИГПАН, 1992. - 126 с.

322.Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях: сб. ст. / отв. ред. С.В. Журавлев. - М.: ИРИ РАН: ЦГИ, 2019. - 224 с.

323.Рвачева О.В. Движение за возрождение казачества на Юге России в начале 1990-х гг.: организационные формы, идеи и участники процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2016. Т. 21. № 4. С. 124-134.

324.Региональные особенности местного управления и самоуправления / Игнатов В.Г., Хрипун В.И., Понеделков А.В., Старостин А.В. - Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 1996. - 196 с.

325.Реформа местной власти в городах России, 1991-2006: монография / под общ. ред. А.О. Брезман. - СПб.: Норма, 2008. - 367 с.

326.Реформа местного самоуправления в региональном измерении: по материалам из 21 региона Российской Федерации / под общ. ред. С. Рыженкова, Н. Винника. - М.: МИГПИ, 1999. - 627 с.

327.Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: Итоги муниципальных выборов в 2004-2005 годах / под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко. - М.: Изд. ЦИК, 2006. - 488 с.

328.Реформа местного самоуправления и выборы / под общ. ред. Е.В. Ахмадулина. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. - 92 с.

329.Ростовская область, 2005: Статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянова. - Ростов н/Д.: Ростовстат, 2006. - 854 с.

330.Ростовская область в цифрах: статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянов. - Ростов н/Д.: Рост. обл. ком. гос. статистики, 2003. - 892 с.

331.Ростовская область: выборы органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (декабрь 2004 - июль 2005 г.). Сб. науч. статей и элект. стат-ки / под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд. ЦИК, 2005. - 332 с.

332.Саидов З.А., Довлетмурзаева М.А. Модели организации местного самоуправления // FGU - Science. 2016. № 1 (7). С. 70-73.

333.Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов // под общ. ред. С.В. Юсова. - Ростов н/Д.: Изд-во Избир. Ком. 2002. - 204 с.

334.Сергеев С.П. Формирование системы местного самоуправления в Российской Федерации (1993-2003 гг.): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Сергей Павлович Сергеев. - М., 2006. - 209 с.

335.Скорик А.П. Первый Донской округ: опыт исторической реконструкции: монография / Юж.-Рос. гос. техн. ун-т (НПИ). - Новочеркасск: Лик, 2012. - 520 с.

336.Слива А.Я. Пора возвращаться в мир. От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 2. С. 56-66.

337.Смольникова Л.В., Шушарин А.Л. Финансовое обеспечение стратегии развития города. - Томск: Том. гос. ун-т, 2003. - 254 с.

338.Советы народных депутатов и органы государственного управления / Авакьян С.А., Алехин А.П., Барабашев Г.В., Васильев Р.Ф. и др. Под ред. Г.В. Барабашева, Ю.М. Козлова. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. - 254 с.

- 339.Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. -М.: Юрид. лит., 1987. - 365 с.
- 340.Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию?: Посильные соображения / А.И. Солженицын. - Париж: YMCA-press, 1990. - 50 с.
- 341.Солженицын А.И. Нет выше задачи, чем сбережение народа // Посев. 1995. № 1. С. 58-62.
- 342.Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение принципов социального строительства: дис. ... д-ра соц. наук: 22.00.08 / Владимир Антонович Сологуб. - Ростов н/Д., 2001. - 313 с.
- 343.Сравнительные показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Ростовской области: статистический сборник / под общ. ред. В.В. Емельянова. - Ростов на/Д.: Ростовстат, 2006. - 386 с.
- 344.Таганрог: Годы, люди, власть / под общ. ред. С.В. Юсова, Н.Д. Федянина. - Ростов н/Д.: Издательский центр «Местная власть», 2007. - 120 с.
- 345.Территориальное общественное самоуправление. Вып. 4: Азбука самодеятельности: социальные, исторические и правовые страницы: Информ.-метод. пособие / Быстренко В.И. и др. - Новосибирск, 2001. - 254 с.
- 346.Тимофеев Н.С. Идеиные и научно-теоретические основы местного самоуправления // Муниципальное право России / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин. Отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Проспект, 2013. С. 33-43.
- 347.Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М.: МГУ, 1982.
- 348.Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. - М.: Знание, 1987. - 64 с.
- 349.Тоболин В.В. Право муниципального управления. - М.: ИЧП "ЭЛИГ", 1997. - 151 с.
- 350.Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социс. 1997. № 6. С. 109-119.
- 351.Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. - М.: Наука, 1984.

352.Фадеев В.И. К вопросу о депутате представительного органа муниципального образования как должностном лице и представителе власти // *Lex russica (Русский закон)*. 2010. Т. 69. № 6. С. 1261-1275.

353.Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юрист, 1994. - 167 с.

354.Фадеев В.И. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации. - М.: ИНИОН, 1994. - 33 с.

355.Фетисов В.А. Донские славяне: Краткая история донских казаков. - Ростов н/Д.: Ростиздат, 2004. - 162 с.

356.Филатов В.В. Государственная власть и партийное руководство в социалистическом обществе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Вячеслав Владимирович Филатов. - М., 1988.

357.Финансовая помощь местным бюджетам: региональное законодательство / под общ. ред. В.В. Климанова. - М.: УРСС, 2004. - 333 с.

358.Финансовая стабилизация муниципальных образований в условиях развития бюджетного федерализма / О.Б. Иванова Т.Ф. Романова С.Н. Рукина. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2002. - 215 с.

359.Финансово-экономические проблемы реформирования местного самоуправления: стенограмма заседания секции «Финансово-экономическая политика» Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации (26 октября 2006 г.) // *Вопросы МСУ*. 2007. № 1. С. 51-71.

360.Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации, 1995-1998. Электоральная статистика / под общ. ред. П.А. Горюнова. - М.: Весь Мир, 1999. - 253 с.

361.Халий И.А. «Зеленое» движение в России в конце XX века // *Россия в окружающем мире*. - М.: МНЭПУ, 2000. С. 1-26.

362.Цейтлин Р.С, Сергеев С.А. История государственного и муниципального самоуправления в России. - Казань, 2002. - 134 с.

363.Чебанова А.В. Местное самоуправление как объект социологического изучения: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08 / Анна Викторовна Чебанова. - М., 1999.

364.Чепурной Ю.В. Исторический опыт реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации: 1987-1997 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Юрий Васильевич Чепурной. - М., 2004. - 210 с.

365.Черкасов А.И. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование. - М.: ИНИОН, 1994. - 89 с.

366.Чернышев К.А. Трансформация территориальной организации местного самоуправления в регионах России // Известия РАН. Сер. географическая. 2018. № 2. С. 37-47.

367.Чинарихина Г.Г. Концепция Федерального закона о местном самоуправлении в преломлении практического опыта // Власть. 1995. № 11. С. 16-22.

368.Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник / В.Е. Чиркин. - М.: Юристъ, 2000. - 382 с.

369.Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. 2021. Т. 25. № 4. С. 750-767.

370.Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Тенденции и перспективы развития местного самоуправления в системе единой публичной власти в Российской Федерации // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов // под общ. ред. К.А. Ивановой. - М.: Изд-во «Проспект», 2020. С. 25-44.

371.Чичерин Б.Н. О народном представительстве. - М.: тип. Грачева и Ко, 1866. - 552 с.

372.Чуев С.В. Вехи эволюции региональной представительной власти в Ростовской области (1985–2022 гг.) // Вестник Московского государственного

областного университета. Серия: История и политические науки. 2022. № 2. С. 142-156.

373. Чуев С.В. Перестройка 1985-1991 гг. на Дону: лица, события, исторические итоги. - М.: Издательские решения, 2020. - 624 с.

374. 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.

375. Чуев С.В. Противоречивый полпред. В. Н. Зубков: штрихи к портрету // Общество: философия, история, культура. 2022. № 8. С. 137-144.

376. 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. - 212 с.

377. Шапиро Л.В. Хроника развития местного самоуправления, 1990-2006 годы // Полития. 2003. № 4 (31). С. 255-271.

378. Шарафетдинов Н.Ф. Развитие социалистического самоуправления народа в СССР в современных условиях: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нуриман Фейзрахманович Шарафетдинов. - М., 1987.

379. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. Изд. 3-е, испр. и доп. - М.: УРСС, 2004. - 223 с.

380. Шилкина Е.Л. Местное самоуправление: история и современность / Е.Л. Шилкина; Рост. гос. пед. ун-т. - Шахты: Изд-во РГПУ, 2002. - 195 с.

381. Широков А.Н., Юркова С.Н. Поправка к Конституции Российской Федерации: перспективы местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 61-66.

382. Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. - СПб.: 1995. - 138 с.

383. Широков А.Н., Юркова С.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. - М.: ФГНУ «Рос. науч. центр гос. и мун. упр.», 2004. - 78 с.

384.Шишова А.Н. Местное самоуправление в формах государственности современной России как фактор социально-политического развития: автореф. дис. ... канд. соц. наук / Анна Николаевна Шишова. - Ярославль, 2000. - 23 с.

385.Шрейдер В.Ф. Местное самоуправление как институт социальной политики. Науч. совет РАН «История мировой культуры», - М.: Независимый ин-т гражд. о-ва, 2005. - 189 с.

386.Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 23-30.

387.Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69-76.

388.Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 3. С. 111.

389.Шугрина Е.С. Муниципальное право. - Новосибирск: Изд-во Новосиб. Ун-та, 1995. - 267 с.

390.Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 3-16.

391.Шустов В.Г. Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 72-76.

392.Шутько Д.В. Советы народных депутатов и общественные организации. - М.: Знание, 1985. 64 с.

393.Шуякова Е.Н. Региональный избирательный процесс Российской Федерации с конца 80-х годов XX века по 2001 год: По материалам Ростовской области: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Елена Николаевна Шуякова. - Ростов н/Д.: 2006. - 185 с.

394.Andrews J., Stoner-Weiss K. Regionalism and Reform in Provincial Russia. Post-Soviet Affairs (October- December 1995), Vol. 11, №. 4, Pp. 384-406.

395. Barry D., Barner-Barry C. Contemporary Soviet Politics: An Introduction, Second edition. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall. 1982. 432 p.

396. Brown A. Political Culture and Communist Studies: One Step Forward, Two Steps Back. New York: M.E. Sharpe, Inc., 1985. 211 p.

397. Friedgut Theodore H., Jeffrey Jeffrey W. Local Power and Post-Soviet Politics. Boulder, CO, 1994. 260 p.

398. Hahn Jeffrey W. Soviet grassroots: Citizen participation in local soviet government. Princeton, N.J. : Princeton University Press. 1988. 320 p.

399. Hahn Jeffrey W. Attitudes Toward Reform Among Provincial Russian Politicians. Post-Soviet Affairs (January- March 1993), Vol. 9, № 1. Pp. 66-85.

400. Healey N., Leksin V., Svetsov A. The municipalization of Enterprise-Owned «Social Assets» in Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. № 3. Pp. 262-280.

401. Jacobs E.M. The Organisational Framework of Soviet Local Government, Soviet Local Politics and Government. London: Allen & Unwin, 1983. 225 p.

402. Nikitina A.A. Organisation of self-governance in Rostov region: from traditional forms to local self-governance // International Conference «Scientific research of the SCO countries: synergy and integration». Инфинити Beijing, PRC. 2023. Pp. 114-120.

403. Ross C. Municipal Reform in the Russian Federation and Putin's «Power Vertical» // Demokratizatsiya. 2007. Vol. 15. №. 2. Pp. 191-208.

404. Young J.F., Wilson G.N. The View from Below: Local Government and Putin's Reforms // Europe-Asia Studies. 2007. Vol. 59. №. 7. Pp. 1071-1088.

*Электронные ресурсы:*

405. Военные учебные заведения в России и Новочеркаске (краткая история) / Донской Императора Александра III кадетский корпус / городской информационный портал Новочеркасск-город. [Электронный ресурс]. URL: <https://novoчерkassk-gorod.ru/history/town-history/military-schools/cadet-corps-ending/?ysclid=lgdgbgvg1g309668234> (дата обращения: 17.12.2023).

406. Выпуски политического мониторинга. Ростовская область в декабре 1996 года // ИГПИ [Электронный ресурс]. URL: <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1996/1296/61.html> (дата обращения 29.12.2023).

407. Городская Дума 1-го созыва (1994-1997): первопроходцы / Официальный сайт городской Думы г. Новочеркаска [Электронный ресурс]. URL: <http://nduma.wd0.ifrigate.ru/pages/istoricheskaya-spravka> (дата обращения: 30.11.2023).

408. Деятельность донского казачества в 2005 г. / официальный портал Министерства труда и социального развития Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://special.mintrud.donland.ru/default.aspx?pageid=82101> (дата обращения: 20.12.2023).

409. Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: [https://tacinsky.ikro.ru/news/news\\_5686.html](https://tacinsky.ikro.ru/news/news_5686.html) (дата обращения: 20.12.2023).

410. Информация о собраниях (сходах) граждан // Администрация Усть-Донецкого района [Электронный ресурс]. URL: <http://ust.donland.ru/Default.aspx?pageid=158137> (дата обращения: 20.12.2023).

411. Казачество / официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/225/?ysclid=lf9lqv1d6b95097349> (дата обращения: 20.12.2023).

412. Концепция реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области / официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/1180/> (дата обращения: 20.12.2023).

413. Мартиросова М.Б. Краткая история административно-территориального устройства Ростовской области // Донской временник (альманах): 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.donvrem.dspl.ru/Files/article/m3/0/art.aspx?art\\_id=1494](http://www.donvrem.dspl.ru/Files/article/m3/0/art.aspx?art_id=1494) (дата обращения: 15.12.2023).

414. Превратить идею в закон: донские депутаты поддержали инициативу жителей Миллерово / Информационное агенство «Дон-24» [Электронный ресурс]. URL: <https://don24.ru/special/prevratit-ideyu-v-zakon-donskie-deputaty->

podderzhali-iniciativu-zhiteley-millerovo.html?ysclid=lf0wqsqds324224242 (дата обращения: 20.12.2023).

415.Уровень безработицы (в процентах) / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b10\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b10_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm) (дата обращения: 30.12.2023).

416.Хронология выборов и референдумов Ростовской области с 26 марта 1989 по 10 сентября 2023 года // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostov.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/khronologiya-vyborov-i-referendumov/> (дата обращения: 20.12.2023).