

## Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика

**Никитина Анна Алексеевна**

Аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [annanikitina.78@mail.ru](mailto:annanikitina.78@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [9295-6722](https://elibrary.ru/spin.asp?id=9295-6722)

ORCID ID: [0000-0001-7339-8580](https://orcid.org/0000-0001-7339-8580)

### Аннотация

В статье рассматривается современная практика применения форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области. Актуальность исследования заключается в возрастающей роли местного самоуправления в решении ключевых вопросов социально-экономического развития территорий на основе баланса между органами публичной власти и институтами гражданского общества. В результате применения в работе междисциплинарного подхода и сравнительного анализа удалось выявить политические и иные особенности региона в области организации местного самоуправления, выделить наиболее востребованные формы осуществления населением местного самоуправления и специфику их практического применения, установить общий уровень гражданской инициативы и активного участия населения Ростовской области. В ходе исследования были определены проблемы соответствия правового регулирования реальной практике; роли государственных органов и общественных организаций в развитии местного самоуправления; особенности функционирования институтов демократии, характерные для Ростовской области. Как показывает анализ сложившейся практики, наиболее востребованными формами непосредственного народовластия являются лишь те из них, которые формально необходимы для наступления юридически значимых последствий и иницируются органами местного самоуправления. В заключении сделаны выводы о необходимости расширения непосредственного прямого участия граждан во всех сферах местной жизни, для чего требуется дальнейшее совершенствование как федерального, так и регионального законодательства по данному вопросу с учетом региональных особенностей. Кроме того, необходимо актуализировать вопросы поиска, разработки и тиражирования успешных практик осуществления местного самоуправления на территории муниципальных образований Ростовской области.

### Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальное образование, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, правовое регулирование местного самоуправления, муниципальные практики, гражданское общество.

## Forms of Direct Civil Participation in Local Administration in the Rostov Region: Legal Regulation and Practice

**Anna A. Nikitina**

Postgraduate Student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [annanikitina.78@mail.ru](mailto:annanikitina.78@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0001-7339-8580](https://orcid.org/0000-0001-7339-8580)

### Abstract

The article focuses on the modern practice of implementing forms of population direct participation in local administration in the Rostov region. The growing role of local administration in solving important issues of socio-economic development of territories on the basis of a balance between public authorities and civil society institutions determine the relevance of the topic. As a result of using an interdisciplinary approach and comparative analysis, it was possible to identify political and other features of the region in local administration, to determine the most popular forms of local self-government, to establish the general level of civil initiative of Rostov region population. The author defines the problems of conforming legal regulation with actual practice; the role of the state and civil society organizations in the development of local self-government; the features of democratic institutions functioning in the Rostov region. As analysis of the current practice shows, the most popular forms of direct democracy are formally necessary for the onset of legally consequences and are initiated by municipal authorities. It is concluded that it is necessary to expand the direct participation of citizens in all spheres of local life. It is also necessary to improve legislation on this issue, taking into account regional characteristics. It is important to update the issues of searching, developing and replicating successful practices of local self-government in the municipalities of the Rostov region.

### Keywords

Local administration, municipal union, forms of direct civil participation in local administration, legal regulation of local administration, municipal practices, civil society.

### Введение

Совершенствование местного самоуправления является необходимым условием для успешного социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных территорий. Ключевым фактором эффективного функционирования такого сложного социально-экономического института, как местное самоуправление, выступает органичное сочетание элементов

публичной власти и современного гражданского общества, реализующего конституционный принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Включенность граждан в процесс выработки и принятия решений на местном уровне ведет к выстраиванию долгосрочного диалога между органами публичной власти и обществом в определении единой стратегии развития муниципального образования; является залогом становления полноценного, самостоятельного и ответственного гражданского общества. Однако низкий уровень гражданской инициативы в решении вопросов местного значения становится значительным препятствием на пути развития местного самоуправления.

В представлении россиян институт местного самоуправления часто выступает как низовой уровень государственной власти, но не как форма народовластия. В научном сообществе также существуют различные точки зрения касательно правовой природы местного самоуправления. Ряд исследователей рассматривает местное самоуправление как составную часть государственной власти. Так, Н.Г.Чеботарев полагает, что «муниципальная власть по своей природе является разновидностью государственной власти на местном уровне. Потому и органы местного самоуправления — не что иное, как местные органы государственной власти» [Чеботарев 2015, 15]. Другие исследователи не согласны с таким видением природы местного самоуправления: к примеру, Л.Т.Чихладзе и Е.Ю.Комлев справедливо замечают, что «самоуправление, являясь формой организации догосударственного общества, появилось до образования государства. В связи с этим сложно говорить об исключительно государственной природе местного самоуправления» [Чихладзе, Комлев 2015, 28]. По мнению А.А.Уварова, «идея местного самоуправления — это прежде всего идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных пределах» [Цит. по: Овчинников 2017, 43]. В зарубежной научной литературе зачастую встречается мнение о местном самоуправлении как институте, способном возложить на себя часть административных функций, тем самым «разгрузить» органы государственного управления и дать им возможность сосредоточиться на общенациональных задачах стратегического характера и обеспечении условий для их решения [Laffin 2018; Slack, Bird 2013; Wayenberg, Kuhlmann 2018].

На наш взгляд, справедливо утверждение В.Ю.Васильева о том, что «местное самоуправление является важной формой народовластия, оно служит как бы «продолжением» государственной деятельности на местах, но с качественно особым, а именно решающим участием населения городов и сел в организации местной жизни» [Васильев 2019, 38–35]. Именно как форма народовластия местное самоуправление гарантировано Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации: «...самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». Местное самоуправление является наиболее приближенным к населению муниципального образования уровнем публичной власти; «народным органом», который осознанно и самостоятельно создан жителями муниципальной территории для решения местных проблем и должно основываться на их активном участии.

Местное самоуправление как деятельность граждан по осуществлению народовластия имеет свои формы реализации, которые определены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). В главе 5 данного закона закреплены следующие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления:

местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; староста сельского населенного пункта; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления<sup>1</sup>. Предложенный законом перечень является открытым, так как могут применяться и другие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, по мнению исследователя Е.С. Шугриной, вовлеченность населения в местное самоуправление связана с увеличением контрольных функций населения за деятельностью органов власти, и, соответственно, должны применяться различные формы общественного контроля [Шугрина 2019, 111].

Не вдаваясь в подробности проблемы разграничения и классификации форм, отметим, что положениями Федерального закона № 131-ФЗ не закреплены четкие разделения на формы непосредственного осуществления местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Данный вопрос является дискуссионным в среде как теоретиков, так и практиков местного самоуправления. Так, к примеру, Р.В. Петухов относит к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления такие виды деятельности, как местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан и др., считая, что важным признаком таких форм является их императивный и окончательный характер в отношении наступления правовых последствий для жителей муниципального образования. Основная же роль населения при реализации форм участия носит консультативный характер и ограничивается представлением мнения относительно той или иной проблемы, в то время как решение проблемы возлагается на местные органы власти [Петухов 2016, 46].

Большинство из перечисленных форм осуществления местного самоуправления предполагает высокий уровень активности 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 Федеральном законе № 131-ФЗ форм реализации местного самоуправления, на практике наиболее активно применяются формы, организацию которых, согласно законодательству, могут инициировать муниципальные органы власти, например муниципальные выборы или публичные слушания.

По результатам ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления, публикуемого Министерством юстиции Российской Федерации<sup>2</sup>, в 2020 году было проведено около 9,3 тыс. избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления в 83 субъектах Российской Федерации. Публичные слушания проводились в общей сложности более 63 тысяч раз. Местные референдумы организовывались 21 раз в 3 субъектах Российской Федерации и касались вопросов введения самообложения. Следует отметить, что

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>2</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Minyust\\_RF\\_Doklad\\_o\\_ezhegodnom\\_monitoringe\\_2019\\_-2020.pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Minyust_RF_Doklad_o_ezhegodnom_monitoringe_2019_-2020.pdf) (дата обращения: 20.07.2021).

активность граждан по проведению местных референдумов снизилась более чем в 5 раз по сравнению с 2019 годом, что объясняется неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, не располагающей к публичным мероприятиям.

Такая форма осуществления местного самоуправления, как сход граждан, в 2020 году реализовывалась в 70 поселениях 16 субъектов Российской Федерации. Общественные обсуждения применялись более 15 тыс. раз, собрания граждан — более 33 тыс. раз, конференции (собрания делегатов) — более 3,8 тыс. раз, опросы граждан — более 1,2 тыс. раз. Около 200 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Некоторые формы осуществления местного самоуправления применялись в 2020 году крайне редко либо не применялись совсем. Так, например, голосование по вопросу об изменении границ между муниципалитетами проводилось всего один раз, а голосования по отзыву депутатов выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в России не проводились и не инициировались.

Наиболее востребованными формами участия населения в решении вопросов местного значения являются территориальное общественное самоуправление (ТОС) и сельские старосты. ТОС является реально существующей практикой, играющей важную роль в жизни многих российских муниципальных образований, его распространение с каждым годом заметно возрастает. Так, если в 2014 году действовало около 21 тысячи органов ТОС, охватывающих 4,5 тыс. муниципалитетов в 33 регионах России, то в 2020 году насчитывалось уже около 35 тысяч ТОС, уставы которых зарегистрированы в 6,5 тыс. муниципальных образований, представляющих 81 субъект Российской Федерации [Шугрина, Иванова 2018, 8–11]. Институт сельских старост также получил значительное распространение в ряде регионов России. К 2020 году сельские старосты назначены более чем в 29 тыс. населенных пунктах, расположенных в пределах 8,8 тыс. сельских поселений в 65 субъектах Российской Федерации. Обратим внимание, что правовой статус и деятельность старосты сельского населенного пункта были определены Федеральным законом № 131-ФЗ лишь в 2018 году, хотя институт сельских старост получил свое развитие значительно раньше в ряде регионов России на основании законов субъектов Российской Федерации.

В последние годы систематическое участие и инициатива граждан в решении вопросов местного значения заметно возросли, однако этот процесс в различных регионах России происходит неравномерно. В этой связи крайне актуальными становятся исследования существующих практик участия населения в местном самоуправлении в субъектах Российской Федерации с целью распространения передового опыта, выявления проблем и определения перспектив развития.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении существующей практики применения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении в Ростовской области. На примере применяемых форм реализации местного самоуправления в статье рассматриваются особенности функционирования институтов демократии в Ростовской области, проблемы соответствия правового регулирования реальной практике, а также роль государственных органов и общественных организаций в развитии институтов местного самоуправления. Исследование опирается на комплексный, системный и структурно-функциональный подходы, позволяющие рассматривать многообразие правовых форм и практик непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В качестве основных методов исследования института местного самоуправления в Ростовской области применяются методы сравнительного, историко-динамического и статистического анализа.

**Организация и правовое регулирование местного самоуправления  
в Ростовской области**

В рамках проведенной в ходе муниципальной реформы законотворческой и административной работы по развитию системы местного самоуправления в Ростовской области были разработаны и приняты областные законы «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>3</sup>, «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области»<sup>4</sup>, «О муниципальной службе в Ростовской области»<sup>5</sup>, другие нормативно-правовые акты по отдельным проблемным вопросам в сфере местного самоуправления. В Правительстве Ростовской области было создано специальное структурное подразделение «Управление по взаимодействию с органами местного самоуправления», основной задачей которого является содействие развитию местного самоуправления на территории области. Управление выполняет ряд важных функций по координации деятельности областных органов исполнительной власти и их взаимодействия с муниципальными органами, осуществляет мониторинг социально-политической ситуации в отдельных муниципальных образованиях области и проводит оценку эффективности работы органов местного самоуправления и их руководителей<sup>6</sup>. В Ростовской области сформирована и успешно осуществляет свои функции ассоциация «[Совет муниципальных образований Ростовской области](#)», созданная с целью координации деятельности муниципальных образований по защите общественных интересов, их отстаиванию при сотрудничестве с органами государственной власти, организации межмуниципального взаимодействия. В состав ассоциации входят все муниципальные образования области.

Важной функцией развитого гражданского общества является контроль населения за деятельностью органов власти. С целью создания механизмов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в Ростовской области получила широкое распространение практика формирования региональных и муниципальных общественных палат, общественных наблюдательных советов при различных органах государственного и муниципального управления.

Согласно областному закону «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области», территориальная организация Ростовской области предполагает осуществление местного самоуправления на территории городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений. В состав Ростовской области входит 463 муниципальных образования, состоящих из 12 городских округов, 43 муниципальных районов, 408 поселений, из которых 17 — городских и 391 сельское поселение<sup>7</sup>. Выборы глав муниципальных образований и формирование представительных органов муниципальных районов регламентируются областными законами 2014 г. «О главах городских округов в Ростовской области» и «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области». В структуру органов местного самоуправления области входят 463 муниципальные главы, которые избираются представительным органом из своего состава на срок полномочий этого органа. Представительные органы Ростовской области состоят из 1043 депутатов городских

<sup>3</sup> Закон Ростовской области от 28.12.2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9915719/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>4</sup> Закон Ростовской области от 25.07.2005 г. № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911115/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>5</sup> Закон Ростовской области от 09.10.2007 г. № 786-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9915719/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>6</sup> Управление по взаимодействию с органами местного самоуправления // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/2393/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>7</sup> Административно-территориальное деление // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/41> (дата обращения: 20.07.2021).

округов и муниципальных районов, 4273 депутатов городских и сельских поселений<sup>8</sup>. Формирование городских дум и других представительных органов происходит посредством прямых выборов депутатов, исключением являются представительные органы муниципальных районов — они формируются делегированием депутатов представительных органов поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района. В структуру органов местного самоуправления Ростовской области также входит исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, глава которого назначается на контрактной основе представительными органами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Структуру органов местного самоуправления дополняют контрольно-счетный орган и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставами муниципальных образований.

### ***Практика непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области***

Согласно Конституции РФ, референдум и выборы считаются высшей формой выражения народовластия как на уровне всего государства, так и на уровне местного самоуправления. Местный референдум — это голосование граждан, проводимое по наиболее важным вопросам местного значения на всей муниципальной территории. Правовую основу местного референдума в Ростовской области составляют следующие нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации; Федеральный конституционный закон «О референдуме в Российской Федерации»; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Устав Ростовской области; Областной закон «О выборах и референдумах в Ростовской области» и др.

По данным, предоставленным избирательной комиссией Ростовской области, в регионе дважды проводились местные референдумы и один раз — голосование жителей по вопросу преобразования муниципального образования<sup>9</sup>. Следует отметить, что при проведении голосования по вопросу преобразования муниципального образования применяются нормы действующего законодательства, регламентирующие порядок проведения местного референдума.

Необходимость в проведении референдумов возникла в связи с происходившими в Ростовской области не до конца продуманными процессами объединения населенных пунктов в рамках муниципальной реформы. В 2005 г., в соответствии с нормами областного закона «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области»<sup>10</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 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, создавались инициативные группы и инициировались вопросы по разделению объединенных ранее муниципалитетов.

<sup>8</sup> Буров А.В., Овакимян М.А. Доклад о состоянии местного самоуправления в Ростовской области: вызовы и риски // РИНХиГС [Электронный ресурс]. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/08/Rostov\\_MSU\\_2016.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/08/Rostov_MSU_2016.pdf) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>9</sup> Хронология выборов и референдумов Ростовской области // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ikro.ru/election/hronologiya/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>10</sup> Закон Ростовской области от 25.07.2005 г. № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9911115/> (дата обращения: 20.07.2021).

В 2006 году был проведен первый в области местный референдум с активным участие почти 72% местных избирателей. Основным вопросом референдума значился вопрос разделения Поливянского сельского поселения Песчанокопского района на два сельских поселения: Поливянское сельское поселение и Николаевское сельское поселение<sup>11</sup>. В 2010 году в Кировском сельском поселении Зимовниковского района был проведен референдум по вопросу разделения муниципального образования на два самостоятельных сельских поселения с участием 52% избирателей<sup>12</sup>. В обоих случаях за разделение высказалось подавляющее большинство жителей, что составило более 90%. Следует согласиться с мнением С.В. Юсова, который считает, что «отсутствие в федеральном законодательстве обязательных сроков принятия региональным законодательным органом необходимого нормативно-правового акта об образовании новых поселений» является важной проблемой реализации волеизъявления граждан [Юсов 2010, 32]. Отметим, что в обоих случаях до настоящего времени волеизъявление граждан остается нереализованным и разделение муниципальных образований не произошло.

Однако 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 с числом участников голосования более 70% местных жителей<sup>13</sup>. За преобразование высказалось более 97% избирателей, и реализация решения была закреплена Областным законом «О преобразовании Жирновского городского поселения и внесении изменений в отдельные областные законы»<sup>14</sup>.

Следует отметить, что в Ростовской области инициативы жителей по вынесению на местный референдум особо значимых для муниципального образования вопросов на практике имеют шанс на реализацию только при поддержке органов местного самоуправления. В 2006 году в г. Волгодонске местными жителями была предпринята попытка организации проведения местного референдума против строительства металлургического завода на территории города. Инициативная группа трижды подавала заявку на регистрацию инициативы в территориальную избирательную комиссию г. Волгодонска, но во всех случаях в связи с допущенными процедурными нарушениями принимались решения об отказе в регистрации, что в итоге привело к потере инициативы и самороспуску группы<sup>15</sup>.

Другим примером гражданской активности жителей Ростовской области является инициатива проведения местного референдума по вопросу строительства предприятия по переработке промышленных отходов в станице Кировской Кагальницкого района в 2019 году. Инициатива также не получила поддержки депутатов сельского поселения и не была

<sup>11</sup> Постановление Избирательной комиссии Ростовской области от 30.06.2006 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&vrn=2612000233284> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>12</sup> Сведения о результатах местных референдумов и голосований по преобразованию муниципальных образований, прошедших в единый день голосования 14 марта 2010 года // Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/electday/vib\\_140310/mest\\_referendum.php](http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_140310/mest_referendum.php) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>13</sup> Постановление Избирательной комиссии Ростовской области от 14.09.2015 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/netcat\\_files/4893/13741/decabe8d543d926fe29c1ecdc98b65b1](https://tacinsky.ikro.ru/netcat_files/4893/13741/decabe8d543d926fe29c1ecdc98b65b1) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>14</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).

<sup>15</sup> Референдум отменяется // Администрация г. Волгодонска [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.volgodonsgorod.ru/read.php?id0=114> (дата обращения: 20.07.2021).

зарегистрирована в местной избирательной комиссии<sup>16</sup>. Однако протест жителей станицы против строительства мусороперерабатывающего предприятия только усилился проведением протестных акций, митингов и одиночных пикетов, что в итоге привело к приостановке строительных работ. На сегодняшний день вопрос о возобновлении строительства пока не решен.

Другой востребованной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления в Ростовской области является сход граждан. Для небольших поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, до 100 человек сход граждан является необходимой формой осуществления местного самоуправления, но может проводиться и в более крупных населенных пунктах с численностью избирателей до 300 человек<sup>17</sup>. Сход является наиболее традиционной формой непосредственной демократии для Ростовской области, 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 права и выполняющий законодательную функцию. В современных условиях 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.

Правовую основу схода в Ростовской области составляют как нормативно-правовые акты федерального законодательства, так и областные законы, регулирующие местное самоуправление, к примеру Областной закон от 28 декабря 2005 года № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области». Следует отметить, что такая форма прямой демократии крайне актуальна для малых сельских поселений Ростовской области. Например, сход регулярно применяется для решения вопросов местного значения в ряде хуторов, входящих в состав сельских поселений Усть-Донецкого района. Несколько раз в год в хуторах Мостовой, Тереховский и других, входящих в состав Верхнекундрюченского сельского поселения, проводятся сходы граждан с целью решения назревших проблем, а также отчетности о выполненной работе местных органов исполнительной власти и полиции<sup>18</sup>.

Другой высшей формой выражения народовластия на местном уровне являются муниципальные выборы — наиболее массовая форма прямой демократии, посредством которой формируется представительный орган местного самоуправления и получают свои полномочия главы муниципальных образований. Муниципальные выборы осуществляются на основе общих принципов избирательного права России, регламентируются как федеральным законодательством, так и законами субъектов Российской Федерации. В Ростовской области принципы проведения муниципальных выборов уточняются рядом нормативно-правовых актов, к примеру Областным законом «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области»<sup>19</sup>, а также Областным законом «О выборах и референдумах в Ростовской области»<sup>20</sup> и другими актами.

<sup>16</sup> Постановление № 122-1 от 12.12.2019 // ТИК Кагальницкого района [Электронный ресурс]. URL: [https://kagalnik.kro.ru/netcat\\_files/1834/13383/11afa0132884be6fcbd13db5c47fc503](https://kagalnik.kro.ru/netcat_files/1834/13383/11afa0132884be6fcbd13db5c47fc503) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>17</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021.

<sup>18</sup> Протоколы собрания (схода) граждан // Администрация Усть-Донецкого района [Электронный ресурс]. URL: <http://ust.donland.ru/protshodgr.aspx> (дата обращения: 20.07.2021).

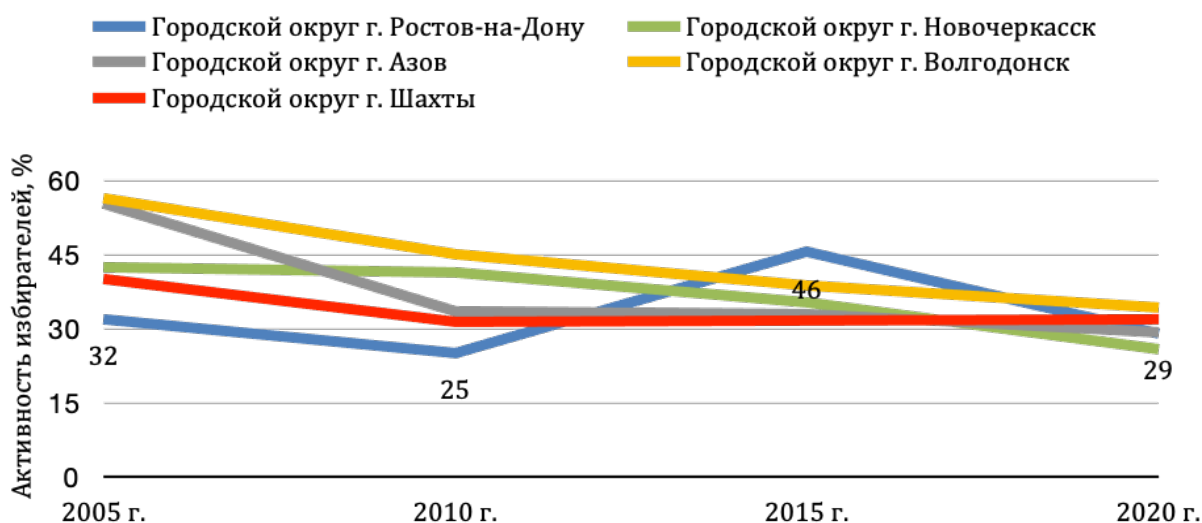
<sup>19</sup> Закон Ростовской области от 29.03.2005 г. № 300-ЗС «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/9907308/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>20</sup> Закон Ростовской области от 12.05.2016 г. № 525-ЗС «О выборах и референдумах в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/43752736/> (дата обращения: 20.07.2021).



Первые выборы в современной России прошли в Ростовской области 27 марта 1994 года, когда россияне повсеместно избрали депутатов представительных органов местного самоуправления, пришедших на смену Советам народных депутатов всех уровней. Первые выборы глав муниципальных образований проводились в Ростовской области с декабря 1996 г. по июнь 1997 г. на основании принятых 10 октября 1996 г. Областных законов «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области».

Опираясь на данные избирательной комиссии Ростовской области о результатах выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления городских округов Ростовской области, автор предлагает провести сравнение электоральной активности граждан, принимавших участие в выборах в разные годы (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Сведения об электоральной активности жителей городских округов Ростовской области на выборах депутатов в представительные органы местного самоуправления с 2005 по 2020 гг.<sup>21</sup>**

Иллюстрация электоральной активности избирателей Ростовской области позволяет составить мнение о постепенном снижении их интереса к выборам в местные представительные органы. Однако подобная ситуация складывается не только на местных выборах. По официальной информации избирательной комиссии Ростовской области, общая явка в области на выборах губернатора в 2020 году составила 43%<sup>22</sup>. Для сравнения: в 2015 году на выборах губернатора явка составила 48,6% избирателей. Как отмечает Г.П. Зинченко, во многом такая проблема складывается из-за низкой степени доверия людей к органам государственной и муниципальной власти, невысокого уровня правовой культуры граждан, их слабого вовлечения в процесс принятия решений [Зинченко 2015, 134–137]. С такой точкой зрения согласны многие исследователи: Л.А. Макаренко считает, что «муниципальные выборы отличаются пассивностью населения в реализации своего избирательного права в силу отсутствия веры в то, что их голос может быть учтен или услышан» [Макаренко 2018, 24–30].

<sup>21</sup> Составлено автором по Аналитические материалы по муниципальным выборам // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ikro.ru/interest/books/analitika-mun/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>22</sup> Подведены итоги выборов // Избирательная комиссия Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostov.izbirkom.ru/news/12605/> (дата обращения: 20.07.2021).

Попыткой решения проблемы со стороны органов власти стал комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей и обучению организаторов выборов и референдумов<sup>23</sup>, разработанный Правительством Ростовской области в 2020 году. Комплексом предусмотрен ряд мероприятий с целью формирования у избирателей Ростовской области ответственного отношения к необходимости непосредственного участия в процессе принятия решений.

К другим формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления принято относить голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий депутатов и выборных должностных лиц по инициативе населения предусмотрено как федеральным, так и региональным законодательством, но на практике в Ростовской области ранее не применялось. Попытки инициировать процесс отзыва главы муниципального образования были: в 2006 году жителями Чертковского района была организована инициативная группа с целью инициации проведения голосования по отзыву с занимаемой должности главы района В.В. Карасева [Юсов 2010]. Основной причиной отзыва назывался незаконный запрет администрации района на проведение весенне-полевых работ для арендатора земельных участков. Суд установил незаконность действий главы района, и поэтому появились формальные основания для реализации отзыва его от должности. Однако местным представительным органом было вынесено решение об отказе в инициативе, а проведенные досрочные выборы нового главы района лишили проблему актуальности.

Еще одной немаловажной формой непосредственной демократии на местном уровне является правотворческая инициатива граждан. Правотворческая инициатива определяется как право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. Правовую основу правотворческой инициативы граждан в Ростовской области составляют нормативно-правовые акты федерального уровня, а также Областной закон «О гражданской инициативе в Ростовской области»<sup>24</sup>. Закон закрепляет особенности процедуры реализации правотворческой инициативы для Ростовской области. Так, минимальный состав инициативной группы для выдвижения законодательного предложения должен быть не менее 20 человек, которым требуется собрать 20 тысяч подписей в его поддержку. В 2016 году была предпринята попытка сбора подписей в поддержку поправок в областной закон «Об административных правонарушениях» инициативной группой из Миллеровского района, но в итоге было собрано около половины требуемого количества подписей, и инициатива осталась не реализована<sup>25</sup>. Во многом по причине сложной организационной процедуры данная форма участия в местном самоуправлении на практике в Ростовской области остается маловостребованной.

Следует отметить, что жители Ростовской области весьма активно используют другую форму участия в осуществлении местного самоуправления, не требующую сложной организационной процедуры, а именно — обращение граждан в органы местного самоуправления. По официальным данным Правительства Ростовской области<sup>26</sup>, в 2020 году в органы государственной власти и местного самоуправления Ростовской области поступило 36,5 тыс.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 17.02.2020 г. № 95 «О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Ростовской области на 2022–2026 годы» // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/11435/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>24</sup> Закон Ростовской области от 03.03.2014 г. № 121-ЗС «О гражданской инициативе в Ростовской области» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/19515691/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>25</sup> «Ростовская область: депутаты фракции «СР» подготовили изменения в закон о гражданской инициативе» // Политическая партия Справедливая Россия [Электронный ресурс]. URL: [http://special.spravedlivo.ru/5\\_105959.html](http://special.spravedlivo.ru/5_105959.html) (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>26</sup> Количество и характер обращений граждан, организаций и общественных объединений, поступивших в Правительство Ростовской области за 2020 год // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/result-report/839/> (дата обращения: 20.07.2021).

письменных обращений граждан, что на 46% больше в сравнении с 2019 годом (25 тыс. обращений). Основные вопросы, затронутые в обращениях, касались социального обеспечения, предоставления жилищно-коммунальных услуг, здравоохранения и т.д.

Из наиболее востребованных в современной России форм участия населения в осуществлении местного самоуправления особый интерес вызывает территориальное общественное самоуправление. ТОС — это форма самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В Ростовской области о точных масштабах и динамике развития ТОС говорить сложно в связи с отсутствием достоверной муниципальной статистики, однако общее представление о развитии ТОС в регионе составить все-таки возможно. По мнению А.В.Бурова и М.А.Овакимяна, в 2016 году на территории муниципальных образований Ростовской области функционировало около 400 органов ТОС [Буров и др. 2016, 161].

Развитие территориального общественного самоуправления в области происходит неравномерно: есть муниципальные образования, в которых ТОС развивается активно (например, в г. Ростове-на-Дону на сегодняшний день создано 98 органов ТОС, в Каменоломненском городском поселении Октябрьского района функционирует 15 ТОСов), однако в некоторых муниципальных образованиях Ростовской области, например в г.Новочеркасске, органы ТОС отсутствуют. Следует согласиться с мнением В.Г.Кошкидько о том, что территориальное общественное самоуправление развивается «там, где местные сообщества проявляют должную активность, а региональные органы власти и должностные лица местного самоуправления оказывают им всяческое содействие и поддержку» [Кошкидько 2015, 80].

В ряде муниципальных образований Ростовской области поддержка развитию ТОС оказывается в значительном объеме. Так, в Октябрьском районе с 2011 года успешно работает грантовая программа поддержки социальных проектов на основе инициатив местных сообществ; создан муниципальный фонд местного развития и поддержки предпринимательства, который софинансирует до 70% средств на реализацию местных инициатив граждан. В 2017 году было реализовано 98 социальных проектов, общая стоимость которых превысила 12,5 млн рублей<sup>27</sup>. Эти проекты затронули территорию почти каждого населенного пункта в районе, проводились работы по благоустройству территории, ремонту дорог, были оборудованы детские площадки и спортивные комплексы, благоустроены парки, установлено дополнительное освещение улиц, отремонтированы водопроводы и кровли многоквартирных домов, построены часовни и многое другое.

Таким образом, в Октябрьском районе очень активно развивается практика реализации социальных проектов с помощью местных инициатив. Однако она не распространяется на другие районы области и ограничивается Октябрьским районом. На наш взгляд, необходимо выстраивать системную работу по взаимодействию и обмену опытом между муниципальными образованиями Ростовской области с целью распространения успешной практики участия населения в местном самоуправлении. Кроме того, в области слабо развиты формы участие органов ТОС в конкурсах социальных проектов на получение грантов, необходимо предусмотреть различные механизмы финансирования инициатив. Для этого прежде всего необходимо решить проблему недостаточного правового регулирования. Правовую основу ТОС в Ростовской области составляют нормативно-правовые акты федерального и муниципального уровня, однако областной закон, регулирующий деятельность территориального общественного самоуправления, на сегодняшний день отсутствует.

<sup>27</sup> О поддержке развития ТОС в муниципальных образованиях Ростовской области // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/1028/> (дата обращения: 20.07.2021).

Еще одной эффективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления является институт сельских старост, который постепенно внедряется в малых сельских населенных пунктах Ростовской области с 2018 года. О масштабах распространения в настоящее время говорить сложно, но, на наш взгляд, институт сельских старост окажется весьма востребованным, так как ряд сельских поселений Ростовской области имеют значительные по площади территории и большое количество населенных пунктов, находящихся вне шаговой доступности от административного центра. В этой связи роль сельского старосты становится крайне актуальной для общественной жизни малых поселений, так как «выполняет функцию посредника между населением и органами местного самоуправления» [Хабибрахманова 2016, 67].

На территории Ростовской области с начала 1990-х гг. происходят попытки возрождения духовно-нравственных ценностей и традиций казачества, что оказывает значительное влияние на современные социальные и культурные процессы, происходящие в регионе. В настоящее время на территории Ростовской области осуществляет свою деятельность 9 из 16 округов Войскового казачьего общества «Все великое Войско Донское» (далее — ВКО ВВД), внесенного в государственный реестр казачьих обществ РФ и насчитывающего более чем 125 тысяч представителей<sup>28</sup>. В состав ВКО ВВД в области входит 714 казачьих обществ, из них насчитывается 457 хуторских, 182 станичных, 17 городских и 58 юртовых казачьих обществ<sup>29</sup>. Деятельность казачьих обществ на территории Ростовской области регулируется ее Уставом, Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», Областным законом от 29 сентября 1999 г. № 47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» и другими нормативно-правовыми актами. Согласно нормам Федерального закона «О государственной службе российского казачества», под казачьим обществом подразумевается «форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры»<sup>30</sup>. Казачьи общества могут привлекаться к несению государственной и муниципальной службы.

С целью осуществления взаимодействия деятельности казачьих организаций и органов местного самоуправления в области функционирует государственная программа «Поддержка казачьих обществ Ростовской области»<sup>31</sup>, основными задачами которой являются: создание условий для развития государственной и иной службы казачества на территории Ростовской области; развитие казачьего кадетского образования; поддержка мероприятий в области сохранения и развития казачьей культуры. Общий объем финансирования по программе, рассчитанный на период с 2019 по 2030 гг., составляет чуть больше 10 млн рублей.

Наиболее традиционной форм участия казачества в решении вопросов местного значения является деятельность казачьих обществ по обеспечению общественного порядка. В ряде муниципальных образований Ростовской области законодательно оформлены и

<sup>28</sup> Доклад войскового атамана на XXVI отчетном Большом Войсковом Круге // ВКО «Все великое войско Донское» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.don-kazak.ru/upload/iblock/d7e/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%B2%D0%BE%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20XXVI%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%BE%D0%BC%20%D0%92%D0%BE%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BC%20%D0%9A%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B5.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>29</sup> Структура и численность ВКО «Все великое войско Донское» // Министерства труда и социального развития Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://special.mintrud.donland.ru/Default.aspx?PageId=86423> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>30</sup> Федеральный закон от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/188922/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>31</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 17.10.2018 г. № 651 «Об утверждении государственной программы Ростовской области «Поддержка казачьих обществ Ростовской области» // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/9728/> (дата обращения: 20.07.2021).

осуществляют служебную деятельность муниципальные казачьи дружины. Свои обязательства казачья дружина выполняет путем патрулирования в общественных местах, участия в рейдах органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и др. Следует отметить, что охранительная деятельность казачьих обществ не является единственным направлением их деятельности. Казачьи общества в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления активно осуществляют социальную деятельность. Одним из важных направлений социального развития региона является культурно-воспитательная деятельность казачьих обществ, осуществляемая посредством создания различных центров казачьей культуры, развития творчества детей и молодежи, исторического и военно-патриотического воспитания и т.д. Другим важным направлением деятельности казачьих обществ является образовательный процесс патриотического воспитания детей и молодежи. На территории Ростовской области создана и функционирует система казачьего образования, которая насчитывает более 370 учреждений. Данное направление деятельности казачьих обществ активно поддерживается Губернатором и государственными структурами Ростовской области<sup>32</sup>.

### **Заключение**

Основную цель участия населения в осуществлении местного самоуправления можно определить как самостоятельное или совместное с муниципальными органами власти решение вопросов местного значения для улучшения качества жизни населения муниципальной территории. Реализация цели может осуществляться различными способами и формами участия граждан. Рассмотрев существующие практики реализации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении, применяемые в Ростовской области, можно сделать ряд выводов. Во-первых, практика осуществления местного самоуправления в области имеет определенное распространение и не сведена к единичным случаям. Во-вторых, несмотря на ряд существующих особенностей, характерных для местного самоуправления Ростовской области, граждане в реализации своих конституционных прав на местное самоуправление чаще всего сталкиваются с проблемами, характерными для Российской Федерации в целом. Законодательное регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления и прежде всего Федеральный закон № 131-ФЗ 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. Как показывает исследование практики реализации форм непосредственной демократии на примере Ростовской области, требуется дальнейшее совершенствование как федерального, так и регионального законодательства по данному вопросу с учетом региональных особенностей.

### **Список литературы:**

Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–35. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3.

Зинченко Г.П. От чего зависит электоральная активность молодежи? // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 134–136.

<sup>32</sup> Концепция реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области // Правительство Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/1180/> (дата обращения: 20.07.2021).

Кошкидько В.Г. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России: современная практика и перспективы развития // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2015. № 3. С. 76–88.

Макаренко Л.А. Формы непосредственной демократии при осуществлении населением местного самоуправления // Научные тенденции: Юриспруденция: сборник научных трудов по материалам XIII международной научной конференции. СПб.: Международное объединение академических наук. 2018. С. 24–30. DOI: 10.18411/spc-20-04-2018-10.

Овчинников И.И. Муниципальная власть в структуре публичной власти в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия Юридические науки. 2017. № 3. С. 37–55.

Петухов Р.В. Местное самоуправление как форма народовластия // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 45–52. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov\\_R\\_MSU-peoplepower.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov_R_MSU-peoplepower.pdf)

Хабибрахманова Э.Х. Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 5(133). С. 61–68.

Чеботарев Г.Н. Политико-правовая природа местного самоуправления // Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 11–21.

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. М.: Изд-во «Проспект», 2020. С. 25–44.

Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124. DOI: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3\(3\).108-124](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124).

Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Изд-во «Проспект», 2018.

Юсов С.В. Опыт и проблемы реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2010. С. 30–36.

Laffin M. The Politics of Evaluation in Performance of Management Regimes in English Local Government // Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. P. 49–64.

Slack E., Bird R. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example // ICEPP Working Paper 13-05. 2013. URL: <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>.

Wayenberg E., Kuhlmann S. Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective // The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 841–863.

#### References:

Chebotarev G.N. (2015) Politiko-pravovaya priroda mestnogo samoupravleniya [Political and legal nature of local self-government]. *Aktual'nyye problemy munitsipal'nogo prava*. Moscow: Norma: INFRA-M. P. 11–21.

Chikhladze L.T., Komlev E.Yu. (2020) Tendentsii i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v sisteme yedinoi publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii [Trends and prospects for the development of local self-government in the system of unified public power in the Russian Federation]. *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: uchastiye organov mestnogo samoupravleniya v realizatsii natsional'nykh proyektov*. Moscow: Prospekt. P. 25–44.

Khabibrakhmanova E.Kh. (2016) Regional'nyye praktiki вовлечeniya grazhdan v mestnoye samoupravleniye [Regional practices of citizens' involvement in local self-government]. *Ekonomika i upravlenie*. No. 5(133). P. 61–68.

Koshkidko V.G. (2015) Forms of Direct Civil Participation in Local Administration in Russia: Current Practice and Prospects for Development. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12. Politicheskiye nauki*. No. 3. P. 76–88.

Laffin M. (2018) The Politics of Evaluation in Performance of Management Regimes in English Local Government. In: *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 49–64.

Makarenko L.A. (2018) Formy neposredstvennoy demokratiy pri osushchestvlenii naseleniyem mestnogo samoupravleniya [Forms of direct democracy in the implementation of local self-government by the population]. *Nauchnyye tendentsii: Yurisprudentsiya: sbornik nauchnykh trudov po materialam XIII mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii*. Saint Petersburg: Mezhdunarodnoye ob'yedineniye akademicheskikh nauk. P. 24–30. DOI: 10.18411/spc-20-04-2018-10.

Ovchinnikov I.I. (2017) Municipal Authority in the Structure of Public Authority in the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Ser. Yuridicheskiye nauki*. No. 3. P. 37–55.

Petukhov R.V. (2016) Mestnoye samoupravleniye kak forma narodovlastiya [Local government as a form of democracy]. *Munitsipal'naya vlast'*. No. 1. P. 45–52. Available: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov\\_R\\_MSU-peoplepower.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2017/07/Petukhov_R_MSU-peoplepower.pdf).

Shugrina E.S. (2019) Municipal Democracy: Development Trends in the Materials of Law Enforcement Practice. *Pravoprimenenie*. Vol. 3. No. 3. P. 108–124. DOI: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3\(3\).108-124](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124).

Shugrina E.S., Ivanova K.A. (2018) *O sostoyanii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (k 30-letiyu pervykh rossiyskikh TOS)* [About the state of territorial public self-government in the Russian Federation (to the 30th anniversary of the first Russian territorial public self-governments)]. Special Report]. Moscow: Prospekt.

Slack E., Bird R. (2013) Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. *ICEPP Working Paper 13-05*. Available: <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>.

Vasiliev V.I. (2019) Local Self-Government and the Constitution of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava*. No. 6. P. 28–35. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.3.

Wayenberg E., Kuhlmann S. (2018) Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan. P. 841–863.

Yusov S.V. (2010) Opyt i problemy realizatsii naseleniyem munitsipal'nykh obrazovaniy form neposredstvennoy demokratiy [Experience and issues of implementing forms of direct democracy by municipalities population]. *Mestnoye samoupravleniye v Rossii i Germanii: istoriya i sovremennost' (na primere Yuga Rossii): materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Rostov-na-Donu: Izd-vo SKAGS. P. 30–36.

Zinchenko G.P. (2015) What Does the Electoral Activity of Youth Depend on. *Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik*. No. 3. P. 134–137.

Дата поступления/Received: 01.08.2021