

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ РОССИИ: ПЕРВЫЕ ЗАКОНЫ И ТЕНДЕНЦИИ

И.В. Упоров, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор
Российская академия естествознания
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-2-2-259-265

***Аннотация.** В статье исследуются основные тенденции законодательного развития в России института местного самоуправления на начальном этапе новейшей истории (с рубежа 1990 г.). Акцент делается на политико-правовой характеристике самых первых законов, вводимых в нашей стране местное самоуправление вместо ранее действовавших в СССР местных Советов народных депутатов – сначала рассматривается Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.), и затем Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.). Анализируются также научные труды, в которых затрагивается данная тема, материалы практики в деятельности местного самоуправления в г. Краснодаре в начале 1990-х гг. Отмечается, что оба отмеченные выше закона во многом носили переходный характер, когда еще сохранялись старые принципы, и одновременно вводились новеллы, связанные с ограничением государственной власти от местного самоуправления, причем много новелл было в российском законе. В дальнейшем в Конституции России 1993 г. и муниципальных законах местное самоуправление получило широкие полномочия, однако такой подход был поспешным, поскольку не учитывал реального положения дел, связанного с отсутствием у местного самоуправления необходимых ресурсов, и развитие местного самоуправления пришлось серьезно корректировать.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление; закон; народные депутаты; вопросы местного значения; полномочия; конституция; власть.*

В течение более семидесяти лет в советском государстве органами государственной власти являлись Советы разных уровней, в том числе на местном уровне, где, начиная с краев (областей) и заканчивая сельскими Советами, функционировали соответственно местные Советы, при этом депутаты всех уровней Советов после Конституции СССР 1936 г. избирались населением (до этого действовала система съездов Советов, где Советы выше городских и сельских состояли из делегатов, избираемых на нижних уровнях Советов). Система Советов была достаточно стабильной. При этом действовал принцип вертикальной соподчиненности, когда вышестоящий Совет мог отменить решения нижестоящего Совета; кроме того, местные Советы по сути являлись местными органами по реализации решений вышестоящих властных партийно-советских инстанций. Соответственно местные Советы не издавали нормативно-правовых актов, соответственно ведущую роль в структурах местной власти имели исполнительные органы (исполкомы) местных

Советов. А представительная функция Советов как органов народовластия в лице избранных депутатов, осуществлялась только на кратких (1-2 дня) сессиях местных Советов. Соответствующий статус местных Советов в РСФСР был определен в Конституции РСФСР 1978 г. [1].

Однако в годы известной горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.), начавшейся в результате серьезных кризисных явлений в экономике, в СССР начались коренные преобразования в различных сферах жизни. Структуры государственной власти не стали исключением. Так, на высших властных уровнях СССР и РСФСР были образованы Съезды народных депутатов, которые стали выполнять функции высших органов власти соответственно союзного и республиканского уровней. К концу перестройки все больше стали доминировать суждения о том, что необходимо, во-первых, активнее внедрять элементы рыночной экономики, и, во-вторых, если иметь в виду систему публичной власти, ограничивать власть государственную от

власти муниципальной (местное самоуправление), то есть речь шла об использовании опыта других стран [2, с. 116].

Начало процессу формированию института местного самоуправления было положено в предпоследний год существования СССР – в 1990 г. был издан Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [3]. В этом акте местные Советы народных депутатов структурно еще сохраняются, но одновременно впервые на законодательном уровне провозглашается институт местного самоуправления, в который, помимо местных Советов народных депутатов, включались и другие составляющие. В преамбуле данного акта концепция местного самоуправления, необходимость в котором стала проявляться буквально в последние два года существования советского государства, определялась следующим образом: «Местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления народа и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды» [3].

Далее следовало определение местного самоуправления – «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [3]. В целом союзный закон сравнительно небольшой по объему – в нем 27 статей (26 000 знаков с пробелами). Структурно закон состоял из четырех разделов (без разделения на главы): Понятие, система и принципы местного самоуправления; Экономическая основа местного самоуправления; Финансовая основа местного самоуправления; Гарантии местного самоуправления. Такой подход – в структурном плане – в целом будет выдерживаться и во всех последующих законах о местном самоуправлении.

Это касалось и таких фундаментальных принципов организации местного самоуправления, как выборность органов местного самоуправления, гласность, добровольность участия в их работе, наделение собственной

компетенцией и др. [4]. В содержательном плане специфика понимания местного самоуправления состояла в том, что этим актом местные Советы народных депутатов еще не были выведены из системы органов госвласти, и в нем находила отражение распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы народных депутатов воплощали два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления [5, с. 82]. При этом в ст. 3 указывалось, что основным звеном в системе местного самоуправления являются местные Советы народных депутатов, а также другие звенья: органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии [3]. Как видно, единой организованной структуры местного самоуправления еще не было. И соединение властных структур (местных Советов народных депутатов) с общественными структурами под названием «местное самоуправление» во многом было искусственным.

В отличие от союзного уровня, в РСФСР политико-экономические изменения имели, можно сказать, радикальный характер. Так, в 1991 г., еще при формальном СССР, в РСФСР, законодательно была разрешена частная собственность на землю, что в начале перестройки было просто немыслимо. В сфере местного самоуправления правовые акты РСФСР также отличались существенными изменениями, соответствующий процесс «муниципализации» ясно выраженный вектор. При этом нужно заметить, что с точки зрения законодательной техники нормативно-правовое оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия поправок к действующей Конституции РСФСР, законов, деклараций, указов Президента РФ по отдельным вопросам функционирования соответствующих институтов [6, с. 79]. Затем наступил момент, когда количественные изменения должны были трансформироваться в качественные, что и произошло с принятием данного закона.

В отличие от союзного закона, Закон РСФСР «О местном самоуправлении в

РСФСР» [7], принятый в июле 1991 г., то есть формально также еще в рамках существующего СССР, включил в содержание института местного самоуправления такой важный признак, как ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения. Закон использовал также понятие «муниципальная собственность», в то время как союзный Закон – понятие «коммунальная собственность». В соответствии с законом местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах, т. е. в границах административно единиц. Понятие «муниципальное образование» в этом акте еще не применяется. Вместе с тем используется терминология «муниципальное имущество», «муниципальный жилищный фонд». Е.С. Шугрина справедливо обращает внимание на такую особенность закона, как ведение единоначалия в реализации исполнительными структурами своих функций (ранее были коллегиальные исполкомы, а теперь появлялись главы местных администраций) [8, с. 32]. Принципиально важно заметить, что местное самоуправление уже не предусматривалось в краях (областях) – эти публично-территориальные образования становились субъектами Федерации, соответственно местное самоуправление предусматривалось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов.

Следующее важное изменение заключалось в том, что Закон предусматривал принятие республиками в составе России собственных законов о местном самоуправлении, а также принятие районными и городскими Советами положений (уставов) о местном самоуправлении на подведомственной им территории. Советы и соответствующие органы управления наделялись собственной компетенцией, которая могла быть изменена только законом. Так, согласно ст. 5 «в пределах, установленных законодательством, районный, городской Совет принимают, а поселковый, сельский Совет могут принимать положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории. В положении (уставе) о местном самоуправлении конкретизируются функции, порядок работы, система и структу-

ра местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления населения. Положение (устав) о местном самоуправлении регистрируется органами государственной власти соответствующих края, области, автономной области, автономного округа» [7]. Были определены принципы определения компетенции органов местного самоуправления, которые заключались, в частности, в следующем: Советы и соответствующие органы управления наделяются собственной компетенцией, которая не может быть изменена иначе как законом; Советы могут на договорной основе передавать часть своих полномочий другим Советам; органы государственной власти и управления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан.

Следует заметить также, что в рассматриваемом законе очень подробно расписаны полномочия представительных и исполнительных органов местного самоуправления в основных сферах социально-экономического развития территорий, где функционировали органы местного самоуправления. Так, указывалось, что районный, городской, районный в городе, поселковый, сельский Совет избирается гражданами, проживающими на территории соответственно района, города, района в городе, поселка, сельсовета, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Основной формой работы местного Совета определялась сессия, на которой он решает вопросы, отнесенные к его ведению законодательством РСФСР и республик в составе РСФСР. Закон подробно определял вопросы, решаемые исключительно на сессии Совета, полномочия городской администрации в области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории города.

Новелла заключалась, далее, в том, что в рассматриваемом Законе содержались нормы,

регулирующие взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае возникновения конфликтных ситуаций, причем речь шла о механизме разрешения спорных вопросов во внесудебном порядке, чего ранее было вообще, поскольку действовал административный метод управления. Так, предусматривалось право главы местной администрации (главы исполнительного органа) опротестовывать решения Совета как представительного органа [9], а председатель Совета, постоянная комиссия, группа депутатов, насчитывающая не менее одной трети от числа депутатов, установленного для данного Совета, были вправе внести в Совет мотивированное предложение о выражении недоверия главе местной администрации, а также руководителям органов и структурных подразделений местной администрации. Появление этих норм было обусловлено, очевидно, теми непростыми, и постепенно усложнявшимися отношениями между представительной и исполнительной властью на федеральном уровне, отпечаток которых переходил как региональный, так и на местный уровень. Вместе с тем, российский законодатель сохранял административную зависимость нижестоящих Советов от вышестоящих, сделал это в более «советском» стиле, чем союзный законодатель, то есть прямо указывая на соподчиненность Советов разных уровней. Этот момент можно, очевидно, объяснить переходным характером принимаемых тогда решений, когда в одном акте еще «существуют» положения из прежних времен и одновременно включаются нормы более прогрессивного свойства.

В литературе рассмотренный Закон РСФСР оценивается неоднозначно. В целом в начале 1990-х гг. превалировала точка зрения, согласно которой Закон 1991 г. открыл двери для формирования действительно самостоятельной, а не управляемой сверху местной власти. Но, например, В.С. Мокрый полагает, что до 1992 г. местные органы управления, несмотря на принятие закона, оставались государственными [10, с. 37]. И действительно, на этом этапе негосударственная природа органов местного самоуправления прямо не провозглашалась, однако демократические преобразования в России привели к тому, что стала оживать существовавшая в дореволю-

ционный период идея выделения местного самоуправления из системы государственной власти [6, с. 80]. Что касается восприятия закона на местах, то для примера можно привести характерное высказывание депутата местного Совета из Алтайского края Е. Веркошанского: «Закон дал немало прав местным органам власти, в том числе и сельским, но механизма реализации этих прав нет ... Пробовали пойти по пути создания территориальных общественных самоуправлений. Но нет уставов, на которые можно опереться, и опять же нет финансовой базы. Поэтому о реальном самоуправлении говорить не приходится, реальны лишь проблемы» [11, с. 35].

Представляется, что при различиях в оценках принятием данного закона была закреплена тенденция на преобразование прежних местных Советов в систему местного самоуправления. Так, следующий шаг был сделан в процессе конституционной реформы, когда 21 апреля 1992 г. в Основной закон страны были внесены изменения, согласно которым «местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления». Е.М. Ковешников отмечает, что именно этим решением на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления [6, с. 81]. И это действительно так, поскольку в последующем, включая Конституцию России 1993 г. [12], данный концептуальный подход останется в неизменности, хотя и будет выражаться несколько в иных формулировках. Рассматриваемый закон получил в целом высокую оценку специалистов, хотя и не без критики по отдельным аспектам. Так, И.В. Выдрин указывал на высокий потенциал данного Закона, который, но тут же отмечал, что, к сожалению, этот потенциал остался неиспользованным [13, с. 106].

В целом же до настоящего времени избранный тогда стратегический путь развития системы управления на местах в принципиальном плане не менялся и не подвергался сомнениям, что может свидетельствовать о согласии российского общества с этим выбором. Принятый закон существенно расширил самостоятельность местных органов власти в их практической деятельности. Во многих городах стали активно обсуждаться и решаться

многие актуальные вопросы, и это делалось уже без оглядки на вышестоящие Советы и на партийные инстанции, как это было ранее. Население, избранные ими депутаты почувствовали в реальности, что именно от них самих в решающей степени зависит положение на местах. В качестве примера можно привести утверждение Краснодарским горсоветом Положения о городском референдуме по вопросу названия города [14]. Это решение принималось исключительно по воле городских депутатов. Было определено, что референдум состоится 15 ноября 1992 г. Жители должны были определиться по вопросу о том, следует ли переименовать Краснодар в Екатеринодар. Развернулась активная дискуссия. Согласно Положению о референдуме таковой мог быть признан состоявшимся только при участии в нем числа жителей, обладающих избирательным правом, не меньше, чем 50% плюс один голос. Фактически голосовать из 542734 зарегистрированных избирателей пришли 205944, что составило 37,9%. Таким образом, референдум был признан не состоявшимся и соответственно никаких правовых последствий его итоги не имели. Тем не менее представляет интерес выбор большинства: за Краснодар отдали свои голоса 76,5%, за Екатеринодар – 22%. Мы полагаем, что утверждение Положения о референдуме и последующее его проведение, равно как и дискуссия по предмету голосования олицетворяли начало реального самоуправления населения муниципального образования город Краснодар. По сути, именно события такого рода в самом начале 1990-х гг. и дали отсчет новой эпохе развития института местного самоуправления в целом в России, поскольку на практике, на конкретном примере жители увидели, что сами могут и должны решать вопросы местного значения.

При этом нужно заметить, что тот период (начало 1990-х гг.) характеризовался определенной общественно-политической эйфорией: и депутаты, и Президент России, и большинство населения, очевидно, полагали, что такое законодательное закрепление невиданных ранее демократических принципов в рассматриваемой сфере, на практике обернется соответствующими улучшениями во многих сферах социально-экономической жизни. На этой волне в 1995 г. в развитие конституционных положений был принят первый постсоветский

муниципальный закон – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15]. Однако потенциал местного самоуправления был явно переоценен. Не было учтено, что жители муниципальных образований еще не готовы к самостоятельному решению чрезвычайно сложных вопросов на местах (здравоохранение, образование, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.) – если уж раньше, при государственной поддержке всех уровней, эти вопросы решались с трудом, то почему новоявленные муниципалитеты, не имевшие вообще практики самостоятельного публичного управления территорией, смогут это сделать лучше? Не было учтено и то обстоятельство, что большинство субъектов Федерации (края, области), только-только получившие этот статус, также не имели достаточной практики самостоятельного государственного управления в сфере местного самоуправления, в том числе в принятии региональных законов.

И довольно скоро пришлось делать серьезную корректировку, связанную с тем, что органы местного самоуправления не имели финансовых, материальных, кадровых ресурсов для самостоятельного решения сложных вопросов местного значения. В 2003 г. был принят новый федеральный муниципальный закон с тем же названием («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), в котором полномочия местного самоуправления и субъектов Федерации в этой сфере были заметно сокращены. В дальнейшем в закон вносилось множество изменений в том же направлении. Но ожидаемого улучшения не происходило. Затем последовали конституционные поправки – 2020, которые затронули и местное самоуправление и позволяют государству в большей степени влиять на местное самоуправление. Наконец, в 2025 г. был принят очередной федеральный муниципальный закон ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [16], который расширил полномочия органов госвласти в части участия в решении вопросов местного значения, то есть, речь идет об определенном сужении полномочий местной власти. И такой подход, очевидно, будет отвечать реальному положению, хотя

на этот счет имеются разные точки зрения [17; 18; 19 и др.]. Представляется, в ближайшей перспективе целесообразно в городских и муниципальных округах формировать государственную власть субъекта Федерации (исполнительную структуру) с ее гораздо большими ресурсами, а местное самоуправление целесообразно сохранять в поселениях и внутригородских районах. При этом количество вопросов местного значения в муниципальных образованиях должно быть значи-

тельно снижено – с тем, чтобы их выполнение было реальным, а полномочия определять вопросы местного значения должны быть переданы субъекту Федерации. По нашему убеждению, именно в сравнительно небольших муниципальных образованиях как раз и проявятся возможности для практического развития местного самоуправления, повышения гражданской активности населения, чего так не хватает современной России.

Библиографический список

1. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (Принята и объявлена Декларацией Верховного Совета РСФСР от 12.04.1978 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Смыслов П.В. Развитие системы местного самоуправления от советской модели к современности: федеральный и региональный опыт: Конец 1980-х – 1990-е годы: дис. ... канд. ист. наук. – Тула, 2000.
3. Закон СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
4. Старков О.В., Упоров И.В. Теория государства и права: учебник (3-е изд., перераб., и доп.). – Москва, 2012.
5. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. – 1990. – № 10. – С. 81-83.
6. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2002.
7. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.
8. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М., 2004.
9. Упоров И.В., Кузовлева Г.В. Представительство народа (населения) в органах публичной власти: сущность и политико-правовая характеристика // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – С. 30-34.
10. Мокрый В.С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. – М., 2003.
11. Каким быть местному самоуправлению (круглый стол) // Народный депутат. – 1992. – № 18.
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
13. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные проблемы // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 105-106.
14. Положение о городском референдуме по вопросу названия города // Краснодарские известия. 1992. 27 октября.
15. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.
16. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
17. Андреева О.А., Яценко О.В. Политика взаимоотношений государства и местного самоуправления в процессе его реформирования в РФ // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2025. – № 4. – С. 36-40.
18. Баликоева Л.М. Новый шаг в развитии местного самоуправления в России // Право и государство: теория и практика. – 2025. – № 6. – С. 167-169.

19. Игнатьева И.В., Прудников А.В. Реформирование системы местного самоуправления: нормативно-правовые вопросы, финансовое обеспечение и регулирование // Право и государство: теория и практика. – 2025. – № 3. – С. 663-666.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RECENT RUSSIAN HISTORY: FIRST LAWS AND TRENDS

I.V. Uporov, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*
Russian Academy of Natural Sciences
(Russia, Krasnodar)

***Abstract.** This article examines the main trends in the legislative development of local self-government in Russia at the beginning of its recent history (since 1990). Emphasis is placed on the political and legal characteristics of the very first laws that introduced local self-government in our country, replacing the local Soviets of People's Deputies previously in force in the USSR. First, the USSR Law "On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR" (1990) is examined, followed by the RSFSR Law "On Local Self-Government in the RSFSR" (1991). The article also analyzes scholarly works on this topic, as well as practical data from local government activities in Krasnodar in the early 1990s. It is noted that both laws were largely transitional in nature, while old principles were still preserved, while amendments were introduced related to the separation of state power from local government, with many of these amendments appearing in Russian law. Subsequently, the 1993 Constitution of Russia and municipal laws granted local government broad powers. However, this approach was hasty, as it failed to take into account the real situation related to the lack of necessary resources within local government, and the development of local government had to be significantly adjusted.*

***Keywords:** local government; law; people's deputies; local issues; powers; constitution; authority.*