

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПЕРВОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (1990-1993 ГОДЫ)

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

DOI:10.24412/2500-1000-2026-5-2-289-295

***Аннотация.** В статье освещаются особенности первого этапа реформирования института местного самоуправления России, который начался с 1990 г., то есть, ближе к окончанию горбачевской «перестройки». Этот этап можно расценивать как переходный период, поскольку он непосредственно предшествовал принятию Конституции России 1993 г. и ФЗ «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), на основе которых стала формироваться современная российская система местного самоуправления. Соответственно анализируются конституционные нормы, законы РСФСР в сфере местного самоуправления, среди которых ключевым был Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.), другие документы, а также научные труды по данной теме. Отмечается, что указанный переходный период связывался с упразднением бывших при СССР местных Советов народных депутатов и трансформацией их в обновленные органы местного самоуправления после распада СССР, и проходил сложно, противоречиво, а в некоторых случаях драматично, когда прежним «советским» депутатам приходилось принимать решения о самороспуске. Как бы ни было, но последующее время показало, что предложенный федеральной властью вариант развития института местного самоуправления был принят обществом, и соответствующие органы местного самоуправления созданы во всех без исключения субъектах Федерации.*

***Ключевые слова:** местные Советы; депутаты; местное самоуправление; закон; местная администрация; президентские указы; реформа; демократия.*

Российская государственность в период распада СССР (с 1990 г.) и до принятия Конституции России в декабре 1993 г. развивалась весьма противоречиво, это относилось и к институту местного самоуправления, основа которого изначально базировалась на советских законах, которые, в свою очередь, эволюционируя в период горбачевской «перестройки» в демократическом направлении, так и не смогли выйти из пределов советской доктрины местных Советов. На завершающем этапе «перестройки», начиная с принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР (1990 г.) [1], российский законодатель, в отличие от союзного законодателя, очень активно двигался по пути формирования государственности в контексте развития в обществе рыночных отношений, причем вначале это делалось путем принятия поправок к действующим правовым актам [2, с. 79]. Затем стали приниматься отдельные специализированные законы, и в середине 1991 г. был принят формально еще «советский» Закон

РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [3], на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в России.

В отличие принятого чуть меньше года раньше союзного закона («Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [4]), российский законодатель ввел в понятие 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 законом местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах. Новеллой было то, что вместо коллегияльных исполкомов местных Советов в качестве исполнительного органа определялась

местная администрация, управляемая, что очень важно подчеркнуть, единолично главой местной администрации, который, и это случилось впервые, избираемого непосредственно населением (ранее население избирало только депутатов, которые на сессии Совета формировали исполком, куда также входили депутаты. 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 Советы принимают, а поселковый, сельский Советы могут принимать положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории. В положении (уставе) о местном самоуправлении конкретизируются функции, порядок работы, система и структура 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» [3].

Еще одной новеллой Закона 1991 г. было включение норм, регулирующих взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае возникновения конфликтных ситуаций, причем речь шла о механизме разрешения спорных вопросов во внесудебном порядке. Так, в ст. 34 определялось право главы местной администрации опротестовывать решения Совета. Протест считался отклоненным, если проголосовало не менее половины от числа депутатов, установленного для данного Совета. В свою очередь, и представительный орган мог выразить недоверие главе местной администрации. Такого рода нормы для законодательства о местном самоуправлении в правовой истории России были уникальными, их не было в отмеченном выше союзном законе. Вместе с тем в российском законе сохранялось положение о том, что решения Совета,

не соответствующие законодательству, могут быть отменены вышестоящим Советом народных депутатов (ст. 18). Данная норма входила вразрез с принципом самостоятельности органов местного самоуправления, их ответственности за принимаемые решения, содержащимся в этом же законе. Такое положение показывает внутреннюю противоречивость рассматриваемого закона.

В целом же Закон 1991 г. определял формирование местного самоуправления на основе сложившейся структуры местной советской власти, сохраняя при этом главенствующую роль местного Совета в системе местного самоуправления, двойное подчинение местных органов управления, право вышестоящих Советов отменять противоречащие законодательству решения местных Советов. Однако реализация норм Закона 1991 г. осуществлялась с большими сложностями, и основные причины этого состояли в отсутствии идеологии государственного строительства, утрате традиции российской научной муниципальной школы, широком распространении иждивенческих настроений, сформированных длительным периодом подавления местной инициативы посредством государственной власти, носившей всеобщий характер; кроме того, местные Советы не были обеспечены материально-финансово [5, с. 2]. И все же в целом в начале 1990-х гг. превалировала точка зрения, согласно которой Закон от 1991 г. открыл двери для «муниципальной революции», позволил перестроить местную жизнь и создать механизм территориального самоуправления [6, с. 27]. Но была и точка зрения, согласно которой до 1992 г. местные органы управления, несмотря на принятие закона, оставались государственными [7, с. 38]. 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 дореволюционный период идея выделения местного самоуправления из системы государственной власти [2, с. 94].

В любом случае можно говорить о том, что была обозначена соответствующая тенденция. Следующий шаг по официальному исключению местного самоуправления из системы органов государственной власти был сделан в

процессе конституционной реформы, когда 21 апреля 1992 г. в Основной закон страны были внесены изменения, согласно которым Съезд и Верховный Совет РФ, представительные органы республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга «образуют систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ). Реформа закрепила новую природу Российской Федерации, полноценными субъектами которой были официально признаны все перечисленные выше административно-территориальные единицы (до этого области и края не относились к субъектам Федерации, и там функционировали органы местной власти, как и в городах, районах, селах). Соответственно только на двух уровнях (федеральном уровне и уровне субъектов Федерации) стала функционировать «государственная власть». В ст. 85 Конституции России [8] (с апреля 1992 г. Конституция РСФСР стала именоваться Конституцией Российской Федерации-России) была включена ч. 2 следующего содержания: «Местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления». Раздел VII стал именоваться «Местное самоуправление в Российской Федерации».

В литературе отмечается, что именно этим решением на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления [2, с. 93]. В российской реальности, однако, в результате известных событий в Москве осенью 1993 г. (непримиримый конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти на федеральном уровне) был резко прерван процесс планомерного реформирования института местного самоуправления, поскольку были упразднены представительные органы на местах и внесены существенные изменения в Закон 1991 г., которые сводились к концентрации всей власти на местах в руках местных администраций, в результате чего продекларированная в ранее принятых актах система местного самоуправления, по сути дела, перестала некоторое время функционировать, замененная рядом президентских указов по вопросам, касающимся местного самоуправле-

ния: «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г.; «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г.; «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г.; «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г.

Так, согласно Указу «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливалось, что «деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая администрация» [9]. В соответствии с п. 2 устанавливалось, что Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей настоящему Указу. И далее следовал важнейший п. 4: «Деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация» [9]. Органам государственной власти субъектов Федерации было рекомендовано осуществлять реформу местного самоуправления в соответствии с положениями данного Указа, в том числе сформировать новые представительные органы, которые, как и исполнительные органы, должны были функционировать два года – на переходный период в рамках конституционной реформы.

Как отмечает Ю.А. Калинин, тем самым стала проявляться тенденция, направленная на усиление административно-бюрократической централизации по линии исполнительной власти [10, с. 159]. Подобные решения Президента РФ нашли весьма противоречивую, но все же как, представляется, в целом отрицательную оценку в отечественной правовой литературе (публикации Н.В. Щербаковой, В.М. Козлова, Е.В. Ревы и др.), Видимо, предполагая критику и понимая, что период отсутствия представительных органов местного самоуправления затягивается, Президент РФ 29 октября 1993 г. издал Указ «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» [11]. В

этом акте органам государственной власти субъектов Федерации рекомендовалось принять положения о выборах в органы местного самоуправления с учетом основных положений, утвержденных настоящим Указом, а также предписывалось провести предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. N 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» выборы в представительные органы местного самоуправления. В Указе отмечалось, в частности, что органы местного самоуправления может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на соответствующей территории, достигший 18-летнего возраста и обладающий избирательным правом. Кандидаты в представительные органы местного самоуправления выдвигаются избирательными объединениями и группами избирателей. Финансирование мероприятий, связанных с организацией и проведением выборов в органы местного самоуправления, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Для финансирования избирательной кампании кандидаты и избирательные объединения вправе использовать собственные средства и добровольные денежные взносы».

Как видно, в целом этот документ был поддержан во вполне демократическом духе. Однако в литературе отмечалось, что режим, сложившийся в России после осенних (1993 г.) президентских указов, был не демократический, не авторитарный, не реформаторский и не реакционный, а новая российская политическая структура определялась как «олигархическая» или «клановая»; постсоветское общество было аморфно в своем социальном отношении, что проявляло себя в отсутствии ярко выраженных и «осознающих себя» классов, которых заменяли разрозненные политические группировки, группы интересов, лобби или «кланы», к характерным чертам которых можно отнести: формирование вокруг какого-либо яркого лидера; отсутствие индивидуального сознания внутри группы; инструментальное отношение к демократии, сохранение которой необходимо не потому, что это соответствует убеждениям, а потому, что в данных условиях демократические процедуры (в частности выборы) можно

использовать для укрепления своей власти [12].

Приведенные позиции показывают, насколько противоречивым был тот период как в социально-экономическом, так и в общественно-политическом плане. Об этом свидетельствует и практика реализации президентских указов. Так, несмотря на эти указы, местные Советы, например, в Башкирии и ряде других субъектов Федерации продолжали свою деятельность [2, с. 106]. Тем не менее объективно президентские указы все способствовали продвижению вперед института местного самоуправления в России. Так, в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления и обеспечения его государственной поддержки 9 октября 1993 г. в Указе Президента России «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления» содержалось поручение Правительству РФ разработать проект Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления.

Приведенные выше президентские указы значительно активизировали, и прежде всего в практическом плане, процесс реформирования в России местного самоуправления, при этом еще сочетались как совершенно новые, так и прежние концептуальные положения. Так, изменился характер представительного органа местного самоуправления и главы администрации, который стал именоваться главой местного самоуправления. По факту утвердился приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления, и такое соотношение по-прежнему имеет место в практике деятельности муниципальных образований. Кроме того, указы Президента РФ послужили правовой базой для принятия субъектами Федерации соответствующих правовых актов по вопросам местного самоуправления.

При этом нужно иметь в виду, что указы Президента России по вопросам местного самоуправления были изданы до вступления в силу новой Конституции России 1993 г., поэтому в них содержались положения, которые стали не соответствовать Конституции, например, в них не обеспечивались конституционные права населения на самостоятельное определение структуры органов местного са-

моуправления, на участие населения в управлении муниципальной собственностью. В последующих после принятия Конституции России законах эти несоответствия постепенно устранялись. А до Конституции России 1993 г. и принятого на ее основе ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) на местах шли непростые и нередко болезненные процессы упразднения местных Советов и формирования обновленной системы местного самоуправления, при этом во многих (вероятно, в большинстве) городов и районов главы местных администраций назначались руководителями субъектов Федерации, которые, в свою очередь, назначались Президентом России. И только потом, после переходного периода, после принятия Конституции России 1993 г. введения в действие указанного выше федерального муниципального закона 1995 г. в системе местного самоуправления начались выборы как глав местных администраций, так и депутатов представительных органов муниципальных образований. О сложности этого процесса является тот факт, что в ряде регионов новую структуру местного самоуправления удалось внедрить значительно позже [13].

«Прощание» с местными Советами времен СССР в некоторых регионах имел даже некоторый драматический оттенок. Так, в Краснодаре сначала 8 октября 1993 г. была сделана попытка созвать сессию Ленинского райсовета г. Краснодара (по инициативе 43 депутатов) с повесткой о самороспуске. Однако собравшихся депутатов не хватило для правомочности работы сессии райсовета. Очевидно, что многие депутаты не сочли нужным прибыть на сессию, поскольку вопрос в принципе был уже решен, оставалось лишь придать ему необходимую легитимность. Но желающих «похоронить» самих себя набралось лишь 51 депутат из 100, чего было недостаточно. И тогда собравшиеся депутаты решили сочли возможным придать заседанию статус собрания депутатов. Был принят документ – решение собрания депутатов Ленинского районного Совета г. Краснодара. Это довольно любопытный документ, благодаря которому, собственно, и удалось избежать ситуации банального разгона избранного населением представительного органа местного само-

управления, что никак не вязалось бы с провозглашенными принципами народовластия (ведь решение о разгоне *избранного* органа пришлось бы принимать *назначенному* должностному лицу, что при любых обстоятельствах недемократично). В решении, в частности, указывалось: «учитывая, что многие депутаты из числа не явившихся в течение длительного времени не принимали участия в работе Совета, не являлись на сессии, давно потеряли связи с избирателями, было решено провести депутатское собрание, где было принято решение о роспуске Ленинского районного Совета народных депутатов г. Краснодара, прекращении полномочий его депутатов ... рекомендуем депутатам Краснодарского горсовета и Краснодарского краевого Совета народных депутатов принять незамедлительные меры по самороспуску. Просим глав администрации г. Краснодара и Краснодарского края принять постановления о роспуске Советов всех уровней. Мы считаем, что данное решение будет способствовать стабилизации социальной обстановки и установлению гражданского мира в обществе» [14]. Сложными были трансформации местной власти и в других регионах – Рязанской области, Приморском крае, Ростовской области и др. [15; 16; 17 и др.].

Как видно, продвижение реформы местного самоуправления на местах в самом начале 1990-х гг. проходило очень противоречиво, и юридической чистоты, конечно, явно не хватало. Но иного трудно было ожидать. Ведь распад СССР и появление Российской Федерации как самостоятельного суверенного государства можно расценивать как социально-политическую революцию [18; 19 и др.], а такие революции, как показывает история, не совершаются «в белых перчатках». Как бы ни было, но последующее время показало, что предложенный федеральной властью вариант развития института местного самоуправления был принят обществом, и соответствующие органы местного самоуправления созданы во всех без исключения субъектах Федерации. Другое дело, и последующие годы, вплоть до настоящего времени, в российской системе местного самоуправления остается немало нерешенных проблем, решения которых заведомо непростые.

Библиографический список

1. Декларация I Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 г. №22-I «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
2. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2002.
3. Закон РСФСР от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. № 29. Ст. 1010.
4. Закон СССР от 09.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1. Ст. 267. 1990 г.
5. Дмитриев Ю.Л., Пылин В.В. Закон о местном самоуправлении // Ленинградская панорама. – 1990. – № 3. – С. 2-6.
6. Народный депутат. – 1992. – № 3.
7. Мокрый В.С. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. – М., 2003.
8. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России (принята ВС РСФСР 12.04.1978 г.) (ред. от 10.12.1992) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2026 г.)
9. Указ Президента Российской Федерации «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 09.10.1993 г. // Российская газета. 1993. 29 окт.
10. Калинин А.Ю. Историко-теоретические основы организации местного самоуправления в России: дис. ... канд. юрид. наук. – Коломна, 2004.
11. Указ Президента РФ «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29.10.1993 г. // Российская газета. 1993. 3 ноября.
12. Грехм Т. Новый российский режим // Независимая газета. 1995. 23 ноября.
13. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты / Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. – Москва, 2020.
14. Краснодарские известия. 1993. 9 октября.
15. Модин В.И. Деятельность органов местного самоуправления в Рязани на фоне нарастания кризисных явлений в экономике в 1990-1991 году // Вестник Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. – 2023. – № 1. – С. 70-80.
16. Воронцов Н.С. Становление местного самоуправления во Владивостоке в начале 1990-х гг.: анализ предложений и попыток их воплощения // Известия Восточного института. – 2023. – № 4. – С. 39-51.
17. 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. 137-157.
18. Латов Ю.В. Финал фальстарта (о катастрофической революции 1991 г.) // Социологические исследования. – 2021. – № 12. – С. 67-75.
19. Алябьева Т.К. Социально-политическая революция в России на рубеже XX-XXI веков // Социально-гуманитарные знания. – 2020. – № 5. – С. 8-19.

**POLITICAL AND LEGAL FEATURES OF THE FIRST STAGE OF REFORMING
THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN RUSSIA (1990-1993)**

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

***Abstract.** This article highlights the characteristics of the first stage of local government reform in Russia, which began near the end of Gorbachev's perestroika (from 1990). This stage can be regarded as a transitional period, as it immediately preceded the adoption of the 1993 Constitution of Russia and the Federal Law "General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" (1995), which laid the foundation for the formation of the modern Russian system of local government. Accordingly, the article analyzes constitutional norms and laws of the RSFSR in the area of local self-government, including the key Law of the RSFSR "On Local Self-Government in the RSFSR" (1991), other documents, and scholarly works on this topic. It notes that this transitional period, associated with the abolition of the former local Soviets of People's Deputies and their transformation into updated local self-government bodies after the collapse of the USSR, was complex, contradictory, and in some cases dramatic, with former "Soviet" deputies forced to decide to dissolve themselves. Regardless, subsequent developments have shown that the federal government's proposed development of local self-government was accepted by society, and corresponding local self-government bodies were established in all constituent entities of the Federation without exception.*

***Keywords:** local Soviets; deputies; local self-government; law; local administration; presidential decrees; reform; democracy.*