

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ПОЛИТИКИ

DOI 10.35775/PSI.2025.126.9.010

УДК 32

И.В. УПОРОВ

доктор исторических наук, кандидат юридических наук,
профессор, Российская академия естествознания,
Россия, г. Краснодар

ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДИСКУССИИ О БУДУЩЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РУБЕЖЕ 1990 ГОДА

В середине 1980-х гг. в СССР началась известная горбачевская «перестройка», обусловленная кризисным состоянием во многих сферах социально-экономического развития советского государства как следствие предшествовавшего период «застоя». Предстояло преобразовать многие общественные, экономические и государственные институты, в том числе это касалось статуса местной власти в лице местных Советов народных депутатов. В статье рассматриваются особенности дискуссий по этому поводу в годы перестройки. Отмечается, что наиболее активно обсуждения пришлось на рубеж 1990 г., когда стало ясно, что предстоят фундаментальные преобразования государства, что, собственно, и произошло (в 1991 г. СССР распался). В этом контексте среди разных политических сил был найден определенный компромисс в том, что необходимо активнее развивать местное самоуправление, однако по вопросам его полномочий, статуса местных Советов и целесообразности вообще их сохранения имелись существенные разногласия.

Ключевые слова: советское государство, перестройка, местные Советы, местное самоуправление, дискуссии, полномочия.

Введение. Во второй половине 1980-х гг. происходившие в СССР изменения в рамках политики перестройки в целом в институте местных Советов в частности непрерывно накапливались и с неизбежностью ставили вопрос о принятии качественно новых нормативно-правовых актов, отражающих новеллы в деятельности местной власти. По этому поводу велись дискуссии как в то время, так и давались оценки в постсоветской России.

Трансформации, происходящие в контексте перестраивания общественно-политического строя, повлекли за собой ряд изменений, связанных и с изменениями в структуре местных Советов, их роли и функций в управлении государством, перестройки сознания населения, активизации гражданской позиции и социальной ответственности. Безусловно, данные процессы нельзя назвать однозначными, они имели множество противоречий, которые требуют размышлений, анализа различных мнений и формулировки собственных выводов. Различные авторы [4; 8] и пр. говорят о фрагментарности исследований,

касающихся нашей тематики и поэтому актуальность вопросов, освещаемых в нашей работе, сомнений не вызывает. В контексте этого нами была определена цель исследования – конкретизировать содержание общественно-политические дискуссии о будущем местного самоуправления на рубеже 1990 года. Объектом мы определили переломный период 90х гг. XX века, предметом – деятельность органов местного самоуправления.

Конечно же, изучив все проблемы, связанные с содержанием деятельности местных Советов, приоритеты и отрицательные стороны совершившихся изменений, мы можем с уверенностью говорить о перспективах построения дальнейшей научно-исследовательской работы и изучении дополнительных материалов и первоисточников. Вопросы становления системы местного самоуправления в перестроечный период являются одними из самых противоречивых и дискуссионных, т.к. жизнь государства характеризуется множеством проблем и противоречий, затрагивающих практически все сферы жизнедеятельности общества.

Материалы и методы исследования. Нами использовался сравнительно-исторический анализ различных источников, которые посвящены исследованию темы деятельности местных Советов в период 90-х гг. XX века (Е.М. Ковешников, А.К. Кузнецов, Е.В. Рева, С. Кривчина, В.А. Черноситов и пр.).

Кроме того, в работе были проанализированы нормативно-правовые документы (Конституция СССР, Законы и пр.).

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 3; 6; 10; 13; 14; 16; 17; 18; 19. С. 28-34; 20. С. 5-14; 23].

Однако проблему исторических реформ российской системы местного самоуправления в 90-е годы прошлого столетия нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Результаты и обсуждение. Историческая эпоха 90х г. в жизни советского государства является одним из самых сложных этапов его трансформации. В связи с теми реформами, которые проводились в указанный период, разгоралось множество дискуссий, предметом которых был общественно-политический строй, отношения в социуме, а также те изменения, которые происходили в стране.

При этом, как отмечает ряд современных ученых, преобладающими были критические мнения в отношении системы местных Советов, их деятельности. Данная система в течение нескольких десятилетий считалась максимально эффективной, образцовой и с изменением жизни в период 90х годов перестала соответствовать требованиям нового социума, удовлетворять потребности новой общественно-политической системы. Общественно-политические деятели и исследователи того времени дифференцировались на две категории: одни говорили о том, что местные Советы необходимо реформировать, их деятельность совершенствовать, другие о том, что данную структуру необходимо полностью упразднить как пережиток прошлого и вводить новые формы демократического управления государством. Вторая группа утверждала, что местные

Советы возможно назвать деструктивной структурой государственной власти, которая с самого начала не выполняла свои функции и в нынешних условиях преобразований это тем более невозможно.

Вопрос о функциях и роли местных Советов стоял наиболее остро, т.к. они решали достаточно много важных проблем на местах (в селах, районах, иных территориальных образованиях) и конечно же, изменение положения данных органов местного самоуправления не должно было повлиять на их функционал и работу с населением. Поэтому по отношению к местным Советам в указанный период прослеживались две основные тенденции:

– первая отражала попытки адаптации функционирующей советской системы иерархии и управления к новой ситуации, которая сложилась в экономике и политике. В данном случае речь шла о том, что необходимо усилит финансовую самостоятельность местных Советов в контексте возникновения муниципальной и коммунальной собственности. Также подчеркивалась важность формирования административной независимости местных органов самоуправления, трансформации жесткой централизованной иерархии и минимизации бюрократии. Важно также было повысить уровень судебной защиты при разрешении споров, которые возникали в ходе деятельности органов местного самоуправления. То есть основной идеей данной тенденции необходимо считать изменение и приспособление существовавшего ранее строя к новым реалиям общественно-политической жизни.

Второе направление актуализировало усиление административно-бюрократическую централизацию исполнительной власти. В контексте реализации данной тенденции был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [4]. Также, как отмечают отечественные исследователи, наблюдалось противостояние между законодательными актами РСФСР и СССР и как следствие – указанный закон не смог стать концептуальной основой для формирования устойчивого статуса местного самоуправления в РСФСР. Идеи по развитию данного института отражались в проекте Конституции накануне 1993 г., обсуждались и корректировались законодателями. Противоречий было выявлено великое множество, однако на пике анализа рекомендаций западных консультантов, данный проект по предложению народных депутатов РСФСР С.И. Шахрая, Р.И. Пименова, П.С. Филиппова и др. проект был принят за основу и опубликован. В исследованиях различных авторов [8] было отмечено, что данный проект является воплощением гуманизма и социализма, а действующий, официальный – реализация положений либеральной демократии.

Одним из важнейших моментов в разработке указанного законопроекта являлось обращение к европейским документам, ориентация на западные тенденции, которые не были столь близки российскому обществу.

Этот этап дискуссий обозначался как начальный и в результате привел к тому, что система местных Советов народных депутатов была ликвидирована, и вновь принятая Конституция была обращена к европейским рекомендациям по организации местного самоуправления.

Второй этап ознаменовал понимание того, что полноценная реализация местного самоуправления возможна лишь при сочетании сильной централизованной власти и управленческих органов в регионах, которые в своей деятельности отражают местную специфику. Дуализм местного самоуправления проявляется именно в том, что имея определенные полномочия, функции и бюджет, органы местного самоуправления не могут полностью сепарироваться от центра и взаимодействуют с ним на предмет решения наиболее сложных и актуальных проблем. Кроме того, именно в органах местного самоуправления реализуется сочетание центральной, официальной и народной власти, что обеспечивает взаимодействие государства и гражданского общества, позволяя выявлять сложности и в сотрудничестве их минимизировать.

Различные научно-практические мероприятия (круглые столы, симпозиумы) позволяли ученым и практикам высказывать различные точки зрения на подобные законопроекты и изменения в системе местного самоуправления. Одна группа говорила о том, что подобные трансформации являют собой полный отказ от социалистического строя и ориентирована на смену общественно-политических отношений в которых власть Советов сменяется деятельностью муниципальных органов самоуправления. При этом функции и полномочия подобных органов не конкретизировались, а открыто декларировалась лишь их власть на соответствующих территориях, а компетенция раскрыта не была. Некоторые авторы [12. С. 54-69] отмечали даже сужение функций и самостоятельности по сравнению с действующим законодательством Советского Союза.

Сторонники новшеств и преобразований говорили о том, что новые законопроекты принесут четкость и ясность в систему самоуправления на различных территориях и те перемены, которые происходят в нынешнем обществе, наиболее ярко отражены в данных документах.

Однако, обе группы теоретических исследователей, законодателей и субъектов общественно-политических отношений отмечали недоработанность, громоздкость и неисполнимость новых законопроектов, что могло отражать противоречивость российского общества в 90е гг. XX века.

Учитывая мнения различных исследователей, актуальность проекта новой Конституции РСФСР была снижена и вопрос о его продвижении частично снят, с утверждением и принятием Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления».

Подобные несогласования и противоречия порождали множество дискуссий, которые, однако, носили теоретический, абстрактный характер, активизируя критику советской системы управления государством. Критика в адрес местных Советов усиливалась, показывая их в качестве «дисфункциональных органов в системе управления», «приводных ремней от партии к местам», «бутафорного камуфляжа, который скрывает тоталитарную сущность государства» с преобладанием политических оценок.

По мнению Е.М. Ковешникова местные Советы не имели никакой возможности к самостоятельным действиям, несмотря на всеобщее провозглашение самостоятельности, демократии и характера участия граждан в государственном

управлении [9. С. 63]. Однако, ряд исследователей утверждает, что в Советском Союзе система местного самоуправления регулярно функционировала, имела определенные результаты и «архаичным пережитком прошлого» ее вряд ли можно назвать. В результате всех трансформаций к середине 90х гг. органы местных Советов перестали соответствовать запросам формирующегося нового общества перестроечного времени. Сформированные советами исполнительные органы, были подотчетны не только вышестоящим Советам, но и партийным органам, что конечно же, не увеличивало эффективность их деятельности, а только «загромождали» систему излишней иерархией, дублированием депутатами деятельности друг друга и в результате невыполнения своих непосредственных функций. Последние выборы в депутаты местных Советов по модели Советского Союза прошли в марте 1990 г. имели влияние на их деятельность. В дальнейшем выборы происходили не среди тех, кого одобрило партийное руководство, а по выдвижению кандидатов непосредственно «из народа» либо самовыдвиженцев. На первых же заседаниях «новых» Советов стали обсуждаться проблемы совершенствования их деятельности, т.к. сами депутаты осознали невозможность управленческих органов «старого порядка» удовлетворить потребности «нового общества». Одним из первых инновационных решений можно назвать разработку и принятие Протокола о распределении функций между представительным и исполнительными органами городского, районного и поселкового уровней в Краснодаре. Опыт данного региона можно назвать достаточно интересным и уникальным, т.к. он получил широкий отклик у населения, однако его реализация не была принята во внимание на территории других субъектов РФ и осталась лишь на уровне экспериментальной деятельности.

Из этого следует, что предыдущая модель организации и функционирования местных Советов уже не реализовывала свой функционал и не могла быть актуальной и эффективной в условиях перестроечного периода. Специфика выбора модели институтов местного самоуправления определялась еще и политическим противостоянием между центральной и региональной властью. Регионы предпринимали попытки укрепления своего политического влияния путем закрепления функций и полномочий по решению отдельных вопросов на местах. Однако, такая ситуация, безусловно, способствовала ослаблению центральной власти и поэтому центр всячески старался не допустить подобного, в том числе, за счет того, что ряд некоторых вопросов был отдан для регулирования в местные органы самоуправления [25. С. 92].

Кроме того, в тот период наиболее остро актуализировались вопросы, которые были связаны с разделом собственности как один из результатов распада СССР [2. С. 76]. Именно поэтому чисто политические проблемы отходили на второй план и было принято конституционное решение, которое касалось местного самоуправления. Одна из депутатских групп Верховного Совета РФ предложила не считать органы местного самоуправления частью органов государственной власти и данное предложение возражений не встретило. Это было обусловлено тем, что, по мнению А.Ю. Калинина, его случайность – результат противоречия логике политического развития государства [8. С. 164]. Однако, не все

исследователи согласны с таким подходом и отмечают, что позиция о статусе и функциях местного самоуправления как отдельных субъектах управления государством, которые не входят в систему власти официальной, была закреплена в Конституции. Данный тезис отражал начало изменений государственно-правовых и общественных отношений в стране и построению нового социума [25]. Опять же ярким примером послужила деятельность депутатского корпуса, избранного в 1991 г. в Краснодаре: были предприняты попытки развития открытости деятельности органов местного самоуправления. Это отражалось в том, что в опубликованном Плате развития Краснодара (1991 г.) вместе с изображением ландшафта и текстовыми комментариями были указаны телефоны архитекторов-проектировщиков, по которым горожане могли получить ответы на разнообразные вопросы. Подобная попытка была уникальна и не получила повторения вплоть до нынешнего времени.

Подобные действия отражали стремление руководства органов местного самоуправления реализовывать инновационные, современные методы принятия управленческих решений. Такие шаги были уникальны и не получили продолжения позже ни в одном из регионов России. Это были попытки перехода к осознанию того, что органы местного самоуправления решают вопросы и проблемы на местах для обеспечения благополучия граждан, повышения качества жизни и реализации тех основ демократического общества, которые провозглашались вместе с новым общественно-политическим устройством российского государства. В контексте проведенных исследований того периода определялись важнейшие преимущества местного самоуправления:

- во-первых, оно осуществлялось на местах и имело непосредственную близость к населению, к тем проблемам, которые были актуальны и важны для конкретного региона;

- во-вторых, самоуправление, в своем концептуальном основании является одним из неотъемлемых элементов демократического общества и поэтому его наличие необходимо в любом правовом государстве.

Проанализировав научные работы по исследованию деятельности местного самоуправления в 90е гг. XX века, мы выделили несколько теорий его развития и в их контексте небезынтересной представляется идея А.И. Солженицына о возрождении российского земства, отраженная в работе «Как нам обустроить Россию» [24]. Солженицын в данной мысли видел единственную возможность отражать участие народа в управлении жизнью государства. При этом он говорил об избрании определенного количества человек в земство, которые утверждают административных работников, несущих ответственность за свои решения и деятельность. Количество человек при этом, предполагалось пропорционально уровню и масштабу территории, к примеру, один человек в малом поселке, земская управа в уезде и пр. Прямота и открытость выборов дополнялись их двухэтапностью и одновременной сложностью в определении сроков и объемов полномочий. Именно поэтому данная концепция не получила поддержки и отмечалось, что данная идея была невозможна к реализации и рассматривалась как попытка заставить россиян забыть советскую систему

местного самоуправления. Не говоря уже о том, что земство дискредитировало себя еще на рубеже XIX-XX веков» [26. С. 24]. Как представляется, в идее земства, по существу, ничего принципиально нового по сравнению с тем, что предлагалось специалистами и учеными, не содержалось. В данном случае необходимо говорить о невозможности возврата к тем элементам самоуправления, которые много лет назад закончили свою эффективную деятельность вместе со сменой общественно-политического строя и в новых условиях их функционирование не рационально и не принесет должных результатов.

Приоритетная часть исследователей и научных деятелей говорила о том, что новым условиям общественно-политического развития России должна соответствовать и новая система органов местного самоуправления, которая кардинально отличается от предыдущей.

Выводы. В качестве основного вывода необходимо отметить, что период 90х гг. XX века характеризовался активным поиском модели построения местного самоуправления в период раскола СССР. Данные попытки завершились тем, что в 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Отчасти возможно говорить о том, что этот закон можно рассматривать в качестве основы для построения новой системы работы органов местного самоуправления в России. Но полноценным этапом на пути становления новой системы управления на местах подобный феномен являться не может, т.к. корректировки в документ вносились и до настоящего времени, а оптимальный вариант так и не определен. Не учитывается региональная специфика, масштаб и расположенность территории, а также отраслевая направленность субъекта РФ (промышленный, сельскохозяйственный, дотационный). Подобные нюансы имеют большое значение для разработки и реализации управленческих решений, а также определения содержания и процесса управления.

Долгие дискуссии относительно трансформации системы местного самоуправления на постперестроечном пространстве являлись результатом прохождения Россией переломного момента в своем развитии, но серьезных практических результатов не дали. Переход к более совершенной системе местного самоуправления в РФ осуществляется и по сей день и требует тщательных исследований и доработок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Авдеев М.А., Собакарева Е.В., Шевченко А.В., Григорян Д.К.** Цифровизация государственного и муниципального управления на территории РФ // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2025. № 2.
2. **Гельман В.Я.** Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. № 9.
3. **Зазулина М.Р.** Местное самоуправление и трансформационные процессы в России: векторы и траектории развития // Вопросы политологии. 2023. № 11-1.

4. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1. 1990. Ст. 267.
5. Закон РСФСР от 24.05.1991 «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.
6. **Зими́на Н.В.** Плюсы и минусы муниципальной реформы по созданию муниципальных округов (на примере муниципальных округов Забайкальского края) // Вопросы политологии. 2023. № 11-1.
7. **Ильинский И.П.** Конституция обновленной России // Советское государство и право. 1991. № 3.
8. **Калинин А.Ю.** Историко-теоретические основы организации местного самоуправления в России: дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2004.
9. **Ковешников Е.М.** Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002.
10. **Костина Т.А.** Факторы, влияющие на формирования государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 5.
11. **Кривчина С.** «Я понял, что ничего не могу сделать» // Краснодарские известия. 1991. 3 апреля.
12. **Кузнецов А.К.** Формирование системы местного самоуправления в Российской Федерации в 1990-е годы: к историографии вопроса // Вестник ЧГУ. 2024. № 3.
13. **Кузнецова Е.А.** Модернизация политического процесса распределения полномочий между государственными и местными органами в рамках единой системы публичной власти // Вопросы политологии. 2023. № 1.
14. **Максимов М.В.** Опыт формирования системы местного самоуправления в России в исторической перспективе // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 5.
15. Материалы июльского (1988 г.) Пленума ЦК КПСС. М.: Политиздат, 1988.
16. **Медведев Н.П.** Публичное управление: политико-правовые проблемы региональных и муниципальных органов власти (по материалам публикаций в научных журналах) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 2.
17. **Медведев В.Н.** Влияние федеративных отношений на систему государственного управления в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2015. № 1.
18. **Медведев Н.П.** К 30-летию реформы территориально-государственного устройства Российской Федерации // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2022. Т. 9. № 1 (27).
19. **Медведев Н.П.** К вопросу о конституционно-правовых основах местного самоуправления в России и зарубежных странах. Взгляд из Администрации Президента России 1994 года // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2019. № 4 (18).

20. **Медведев Н.П.** Институт местного самоуправления: российская практика и европейский принцип субсидиарности // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2016. № 1 (15).
21. **Монин В.В.** Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 1990-е годы (на примере Нижнего Поволжья): дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2004.
22. **Рева Е.В.** История государственного и местного управления (советский период). Пенза, 1995.
23. **Сантросян А.Г.** Соотношение непосредственной и представительной форм демократии в системе местного самоуправления России // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 8.
24. **Солженицын А.И.** Как нам обустроить Россию. М., 1990.
25. **Черноситов В.А.** Организационно-правовая трансформация местных Советов народных депутатов на завершающем этапе Советского государства: 1985-1991 гг.: дисс. канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
26. **Черноситов В.А.** Советы народных депутатов в СССР на рубеже 1990-х гг.: правовой статус и роль в процессе расширения института местного самоуправления // Общество и право. 2008. № 1 (19).

I.V. UPOROV

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences,
Professor, Russian Academy of Natural Sciences
Krasnodar, Russia

SOCIAL AND POLITICAL DISCUSSIONS ON THE FUTURE OF LOCAL GOVERNMENT AT THE TURN OF 1990

In the mid-1980s, the famous Gorbachev «perestroika» began in the USSR, caused by the crisis in many areas of the socio-economic development of the Soviet state as a consequence of the preceding period of «stagnation». It was necessary to transform many social, economic and state institutions, including the status of local authorities represented by local Councils of People's Deputies. The article examines the specifics of the discussions on this issue during the years of perestroika. It is noted that the most active discussions took place at the turn of 1990, when it became clear that fundamental transformations of the state were coming, which, in fact, happened (in 1991 the USSR collapsed). In this context, a certain compromise was found among various political forces in that it was necessary to more actively develop local self-government, however, there were significant disagreements on the issues of its powers, the status of local Councils and the advisability of preserving them in general.

Key words: Soviet state, perestroika, local Councils, local self-government. discussions, powers.