Дата поступления рукописи в редакцию: 01.10.2026 г. DOI: 10.24412/2224-9133-2026-10-736-739
Дата принятия рукописи в печать: 10.11.2026 г.

НАЗАРЛИ Магамед Арчил оглы,
аспирант кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского,
e-mail: m.nazarli@mail.ru

Научный руководитель:
ЯЩУК Татьяна Федоровна,
д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского,
e-mail: yashukomsu@mail.ru

ОТ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ: ЭВОЛЮЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ В СССР И РСФСР В 1980–1991 ГГ.

Аннотация. *В статье исследуется эволюция юридической доктрины о самоуправлении в СССР и РСФСР в 1980–1991 гг. Сопоставляются представления о социалистическом самоуправлении народа, роли Советов, участии граждан и территориальной самостоятельности. Показан переход от понимания самоуправления как широкого качества народовластия и метода социального управления к обсуждению самостоятельного территориального института, его субъекта, компетенции, материально-финансовой основы и отношения к государству. Обосновывается, что доктрина местного самоуправления 1990–1991 гг. сформировалась постепенно, а не вследствие одного законодательного акта. При этом к 1991 г. единая концепция не сложилась: государственный, общественный и двойственный подходы продолжали конкурировать.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, социалистическое самоуправление, местное управление, юридическая доктрина, Советы народных депутатов, народовластие, государственное управление, перестройка.*

Для цитирования: *Назарли М. А. От социалистического самоуправления к местному самоуправлению: эволюция юридической доктрины в СССР и РСФСР в 1980–1991 гг // Право и управление. 2026. № 10. С. 736–739.*

NAZARLI Magamed Archil ogly,
postgraduate student of the Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law, Omsk State University named after F.M. Dostoevsky

Scientific director:
YASCHUK Tatyana Fedorovna,
Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law, Dostoevsky Omsk State University

FROM SOCIALIST SELF-GOVERNMENT TO LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE EVOLUTION OF LEGAL DOCTRINE IN THE USSR AND THE RSFSR, 1980–1991

Annotation. *The article examines the evolution of legal doctrine on self-government in the USSR and the RSFSR in 1980–1991. It compares concepts of socialist self-government of the people, the role of the Soviets, citizen participation and territorial autonomy. The study traces the shift from self-government as a broad characteristic of popular rule and a method of social governance to a distinct territorial institution with its own subject, competence, material and financial basis, and relationship with the state. It argues that the doctrine of local self-government in 1990–1991 emerged gradually rather than from a single legislative act. By 1991, however, no uniform concept had been established: state-oriented, societal and dual approaches continued to compete.*

Key words: *local self-government, socialist self-government, local administration, legal doctrine, Soviets of People's Deputies, popular rule, state administration, perestroika.*

For citation: *Nazarli M. A. From socialist self-government to local self-government: the evolution of legal doctrine in the USSR and the RSFSR, 1980–1991. Law and administration. 2026;(10):736–739. (In Russ.).*

В первой половине 1980-х гг. самостоятельной доктрины местного самоуправления в позднейшем юридическом смысле еще не существовало. Самоуправление исследовалось через общее соотношение управления, демократии и общественной активности. М. В. Цвик в 1985 г. связывал его развитие с расширением участия граждан, трудовых коллективов, общественных организаций и повышением роли Советов, одновременно предостерегая как от отождествления демократии и самоуправления, так и от их противопоставления [1]. Самоуправление тем самым мыслилось не как альтернатива социалистическому государству, а как способ демократизации существующей системы.

В 1986 г. эта постановка была систематизирована. В. Е. Гулиев рассматривал социалистическое самоуправление в связи с политической системой и механизмом социального регулирования [2]. На «круглом столе» Института государства и права АН СССР самоуправление определялось через самоорганизацию, самодеятельность, саморегуляцию и самоконтроль, а также непосредственное участие народа либо коллектива в управлении общественными и государственными делами [3]. Различались общественный, политико-системный и первичный, в том числе местный, уровни. Последний охватывал трудовые коллективы, низовые общественные организации и органы общественной самодеятельности. Поэтому «местный» уровень еще не означал отдельного института: он оставался частью более широкой категории социалистического самоуправления народа.

Управление и самоуправление при этом не противопоставлялись: участники дискуссии трактовали их как различные методы единого социального управления [3]. Одновременно возникал вопрос о правовой и организационной базе самоуправленческих начал. В. В. Копейчиков в 1987 г. относил к механизму самоуправления нормативную и материальную основу, организационные формы и методы, а Советы называл главным звеном социалистического самоуправления народа [4]. Юридическое содержание категории становилось конкретнее, но государственная и самоуправленческая стороны Советов еще воспринимались как совместимые качества одной системы.

В 1987–1989 гг. акцент сместился к условиям реальной самостоятельности представительных органов. Г. В. Барабашев, В. И. Васильев и К. Ф. Шеремет связывали формальность представительной власти с фактическим доминированием профессионального исполнительного аппарата, слабостью контроля и патерналистской практикой вышестоящих звеньев [5]. Доктринальный сдвиг состоял не в отделении местного самоуправления от государства — такого вывода авторы еще не делали, — а в превращении самостоятельности Советов, ответственности перед населением и ограничения административной опеки в критерии реальности власти и самоуправленческих начал.

Новый этап обозначился при обсуждении в 1989 г. проекта Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве. Теория переходила от общей категории к территориальной конструкции: обсуждались компетенция, самостоятельность аппарата и материальная база [6]. Тогда же выявились два направления — связывать местное самоуправление прежде всего с самостоятельностью Советов либо с развитием самостоятельных общественных структур населения. М. А. Краснов предложил идею двойственной природы Советов: они должны были оставаться местными органами государственной власти и одновременно выступать организационно-политическими центрами местного самоуправления [6]. Таким образом, вопрос уже заключался не только в «усилении Советов», но и в определении субъекта и институциональной формы территориального самоуправления.

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I закрепил изменение понятийного аппарата. Местное (территориальное) самоуправление определялось как самоорганизация граждан для решения местных вопросов исходя из интересов на-

селения и на соответствующей материальной и финансовой базе [7]. Субъект связывался с населением конкретной территории, предмет — с вопросами местного значения, самостоятельность — с организационными и ресурсными условиями. Вместе с тем Закон прямо называл местное самоуправление частью социалистического самоуправления народа, а местные Советы как представительные органы власти — основным звеном системы [7]. Поэтому модель 1990 г. была не разрывом с прежней доктриной, а ее противоречивой территориальной институционализацией.

Научное обсуждение союзного Закона показало, что законодательная формула не устранила спор о природе института [8]. В статье «Местное самоуправление: государственное или общественное?» М. А. Краснов критиковал неопределенность термина «самоорганизация»: самоуправление, по его аргументации, невозможно учредить одним нормативным актом; закон способен создавать условия для процесса самоорганизации населения [9, с. 81–82]. В сочетании с идеей двойственной природы Советов это переводило дискуссию на новый уровень: требовалось определить, является ли местное самоуправление продолжением государственной организации, самостоятельной общественной формой либо соединяет оба начала. Именно тогда различие между социалистическим самоуправлением народа и местным самоуправлением приобрело самостоятельное юридическое значение.

Изменилось и содержание самостоятельности. Если в середине 1980-х гг. она раскрывалась прежде всего через участие граждан и демократизацию управления, то к 1990 г. включала компетенцию, ответственность и ресурсные гарантии. Н. В. Постовой связывал реальность местного самоуправления с достаточной экономической основой и преодолением ведомственной концентрации ресурсов [10]. Однако государственный подход сохранялся: И. Ф. Бутко и Н. А. Пухтинский в 1991 г. продолжали характеризовать местные Советы как представительные органы государственной власти, одновременно требуя обновления законодательства положениями о самоуправлении, самофинансировании и отношениях с территориальными общественными структурами [11]. Следовательно, расширение самостоятельности не вело автоматически к отказу от государственной природы Советов.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-I стал конечной точкой исследуемого периода. Он определил местное (территориальное) самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения [12]. Акцент на самостоятельности и ответственности стал более явным; в систему включались Советы, местная администрация, непосредственная демократия и территориальное общественное самоуправление. Вместе с тем Советы сохранили центральное место. Закон 1991 г. тем самым отразил уже сформировавшуюся самостоятельную проблематику местного самоуправления, но не завершил спор о его отношении к государству.

Сопоставление подходов позволяет выявить изменение юридического предмета: от функционального понимания самоуправления как метода общего социального управления — к институциональному; от народа и разнообразных коллективов — к населению конкретной территории; от участия в государственном управлении — к самостоятельному решению местных вопросов; от Совета как главного звена социалистического самоуправления — к дискуссии о его государственной, общественной либо двойственной природе; от политико-теоретической категории — к самостоятельной правовой категории местного самоуправления. Современный ретроспективный анализ дискуссий периода перестройки также фиксирует их переходный характер [13].

Таким образом, доктрина местного самоуправления 1990–1991 гг. сформировалась не вследствие одного законодательного решения, а в результате постепенной трансформации представлений о социалистическом самоуправлении, народовластии, роли Советов, участии граждан и пределах централизации. При этом социалистическое самоуправление народа было значительно шире территориального местного самоуправления и продолжало влиять на язык реформы после появления нового института.

К 1991 г. изменился прежде всего вопрос, на который отвечала юридическая наука. В середине 1980-х гг. обсуждалось, как самоуправленческие начала могут обогатить государственное и общественное управление; на рубеже десятилетий — кто является субъектом местного самоуправления, что он решает самостоятельно, каковы его ресурсные гарантии и юридическая связь с государством. Единого ответа не возникло: государственная, общественная и двойственная модели продолжали конкурировать. Именно эта незавершенность теоретического выбора характеризует итог эволюции доктрины в 1980–1991 гг.

Список литературы:

[1] Цвик М. В. Социалистическая демократия и самоуправление // Советское государство и право. 1985. № 4. С. 3–12.

[2] Гулиев В. Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 3–11.

[3] Пчелинцева К. Н., Шарафетдинов Н. Ф. Теоретические вопросы социалистического

самоуправления народа (в свете документов XXVII съезда КПСС) // Советское государство и право. 1986. № 7.

[4] Копейчиков В. В. Социально-психологические аспекты реализации социалистического самоуправления народа // Советское государство и право. 1987. № 5.

[5] Барабашев Г. В., Васильев В. И., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. 1988. № 5. С. 3–13.

[6] К разработке проекта Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве // Советское государство и право. 1989. № 2. С. 74–90.

[7] Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

[8] Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и развитие республиканского законодательства: материалы «круглого стола» // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 28–38.

[9] Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

[10] Постовой Н. В. Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 15–23.

[11] Бутко И. Ф., Пухтинский Н. А. Концепция законодательства союзной республики о местных Советах // Советское государство и право. 1991. № 1. С. 11–19.

[12] О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-I // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

[13] Данилевская И. Л. Проблематика самоуправления и местного самоуправления в научных дискуссиях периода перестройки (1984–1990 гг.) // Право и государство: теория и практика. 2023. № 8 (224). С. 187–189.

References:

[1] Tsvik M. V. Socialist Democracy and Self-Government // Soviet State and Law. 1985. No. 4. Pp. 3–12.

[2] Guliev V. E. Theoretical Issues of Socialist Self-Government // Soviet State and Law. 1986. No. 2. Pp. 3–11.

[3] Pchelintseva K. N., Sharafetdinov N. F. Theoretical Issues of Socialist Self-Government of the People (in Light of the Documents of the 27th Congress of the CPSU) // Soviet State and Law. 1986. No. 7.

[4] Kopeichikov V. V. Socio-Psychological Aspects of the Implementation of Socialist Self-Government of the People // Soviet State and Law. 1987. No. 5.

[5] Barabashev G. V., Vasiliev V. I., Sheremet K. F. Soviets of People's Deputies: A Time of Change // Soviet State and Law. 1988. No. 5. Pp. 3–13.

[6] On the Drafting of the Law on Local Self-Government and Local Economy // Soviet State and Law. 1989. No. 2. Pp. 74–90.

[7] On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR: Law of the USSR of April 9, 1990, No. 1417-I // Bulletin of the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR. 1990. No. 16. Art. 267.

[8] The USSR Law "On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR" and the Development of Republican Legislation: Round-Table Materials // Soviet State and Law. 1990. No. 9. Pp. 28–38.

[9] Krasnov M. A. Local Self-Government: State or Societal? // Soviet State and Law. 1990. No. 10. Pp. 81–89.

[10] Postovoy N. V. The Economic Basis of Local Self-Government // Soviet State and Law. 1990. No. 11. Pp. 15–23.

[11] Butko I. F., Pukhtinsky N. A. Concept of Union-Republic Legislation on Local Soviets // Soviet State and Law. 1991. No. 1. Pp. 11–19.

[12] On Local Self-Government in the RSFSR: Law of the RSFSR of July 6, 1991, No. 1550-I // Bulletin of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. No. 29. Art. 1010.

[13] Danilevskaya I. L. Problems of Self-Government and Local Self-Government in Scientific Discussions of the Perestroika Period (1984–1990) // Law and State: Theory and Practice. 2023. No. 8 (224). Pp. 187–189.