Дата поступления рукописи в редакцию: 01.10.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 10.11.2026 г.
DOI: 10.24412/2224-9133-2026-10-29-32

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

ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ В РОССИИ В 1991–1993 ГГ.

Аннотация. *В статье исследуется практика реализации реформы местного самоуправления в России в 1991–1993 гг. после принятия Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-I. Нормативная модель сопоставляется с фактической организацией местной власти. Анализируются отношения местных Советов и администраций, формирование муниципальной собственности и местных бюджетов, незавершенность выборных механизмов, деятельность «малых Советов», развитие территориального общественного самоуправления и региональная неоднородность практики. Показано, что новая система первоначально создавалась на институциональной основе прежней модели, поэтому провозглашенная самостоятельность сочеталась с организационными и финансовыми ограничениями. Политико-правовые преобразования 1993 г. завершили первый этап реформы и изменили ее первоначальную траекторию.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, местные Советы народных депутатов, местная администрация, муниципальная собственность, местные бюджеты, территориальное общественное самоуправление, разграничение полномочий, Россия 1991–1993 гг.*

Для цитирования: *Назарли М. А. Практика организации местного самоуправления и противоречия реализации реформы в России в 1991–1993 гг // Право и управление. 2026. № 10. С. 29–32.*

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

PRACTICE OF ORGANIZING LOCAL SELF-GOVERNMENT AND CONTRADICTIONS IN THE IMPLEMENTATION OF THE REFORM IN RUSSIA IN 1991–1993

Annotation. *The article examines the practical implementation of the local self-government reform in Russia in 1991–1993 after the adoption of the RSFSR Law of 6 July 1991 No. 1550-I. The statutory model is compared with the actual organization of local authority. Particular attention is paid to relations between local Soviets and administrations, municipal property and local budgets, incomplete electoral mechanisms, "small Soviets", territorial public self-government and regional diversity. The study shows that the new system was initially built on the institutional basis inherited from the Soviet model, which produced a combination of proclaimed autonomy and continuing organizational and financial constraints. The political and legal transformations of 1993 completed the first stage of the reform and changed its institutional trajectory.*

Key words: *local self-government, local Soviets of People's Deputies, local administration, municipal property, local budgets, territorial public self-government, division of powers, Russia 1991–1993.*

For citation: *Nazarli M. A. Practice of organizing local self-government and contradictions in the implementation of the reform in Russia in 1991–1993. Law and administration. 2026;(10):29–32. (In Russ.).*

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-I «О местном самоуправлении в РСФСР» закрепил модель, в которой население должно было самостоятельно решать вопросы местного значения через местные Советы, администрации, референдумы, собрания и сходы граждан, иные формы непосредственной демократии и органы территориального общественного самоуправления; экономической основой выступали муниципальная собственность и местные бюджеты [1]. Однако юридическое учреждение новой системы не означало ее немедленного практического возникновения. В. А. Кряжков прямо связывал реальность самоуправления с экономическими, политическими, правовыми и организационными условиями [2, с. 16–24]. Поэтому ключевым вопросом 1991–1993 гг. стало расхождение между достаточно развернутой нормативной конструкцией и возможностями ее одновременной реализации.

Реформа проводилась на базе уже существовавших Советов и кадрового аппарата. Новый закон менял функции органов быстрее, чем происходило обновление их состава и практик работы. Отдельный Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-I предусматривал прямые выборы глав администраций [3], но к 1992 г. этот механизм был реализован неполно. На конференции «Местное самоуправление в России. Теория и практика» отмечалось, что в ряде территорий выборы глав администраций не состоялись, новые выборы Советов не были проведены в предусмотренном формате, продолжал действовать прежний депутатский корпус и функционировали «малые Советы» [6]. Тем самым представительное и исполнительное звенья формировались неодинаковыми способами, что усиливало переходный характер всей системы.

Центральным организационным противоречием стало разграничение полномочий Совета и администрации. Закон стремился отделить представительные функции от текущего исполнительно-распорядительного управления, но обе структуры действовали на одной территории и отвечали за взаимосвязанные сферы. Практическую остроту проблемы показывает спор в Ростове-на-Дону, рассмотренный Н. С. Бондарем и С. А. Зинченко. Администрация оспаривала акты городского Совета, передавшие Совету и Регистрационной палате государственную регистрацию предприятий; областной суд признал выход Совета за пределы компетенции [4, с. 86–96]. Частный спор выявил общую проблему: законодательство недостаточно четко проводило границу между нормотворческими полномочиями представительного органа и хозяйственно-управленческой компетенцией администрации. Одним из способов ее восполнения становились местные уставы и специальные положения о разграничении полномочий.

То же противоречие проявлялось при формировании муниципальной собственности. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-I установило порядок разграничения государственной и муниципальной собственности [5], но фактическое создание имущественной базы требовало определения конкретных объектов, их передачи и учета. Одновременно необходимо было распределить полномочия Совета и администрации по управлению этим имуществом. В условиях приватизации и перехода к рыночной экономике имущественный вопрос становился одновременно вопросом компетенции. Материалы 1992 г. фиксировали отсутствие четких представлений о составе муниципальной собственности и рассматривали ее незавершенное формирование как одно из препятствий местной самостоятельности [6]. Следовательно, наличие соответствующей категории в законе еще не означало, что муниципалитет реально располагал достаточной имущественной основой.

Финансовая самостоятельность также оставалась ограниченной. Формальное право на собственный бюджет не устраняло зависимость от реальной доходной базы и межбюджетного перераспределения. К. Ф. Шеремет среди препятствий реформы называл ограниченность доходов и несбалансированность местных бюджетов [6]. Экономический кризис начала 1990-х гг. делал

эту проблему особенно заметной: объем задач местных органов расширялся в момент, когда налоговая и хозяйственная система быстро менялись. Нельзя, однако, говорить о полной финансовой несостоятельности всех территорий. Различия в структуре экономики, собственности и доходов создавали неодинаковые возможности, поэтому финансовая зависимость проявлялась по-разному. Именно эта неоднородность стала одной из характерных черт практики первого этапа реформы.

Региональная практика не складывалась по единой схеме. В одних регионах продолжали функционировать низовые Советы, в других часть их полномочий переходила вышестоящим Советам, в третьих местные дела концентрировались у администрации; значительную текущую работу выполняли малые Советы [6]. Такая вариативность одновременно соответствовала идее учета местных условий и свидетельствовала о незавершенности общих механизмов реформы. В Мордовии в Саранске действовал малый Совет, а в декабре 1992 г. были проведены выборы мэра [8, с. 2768–2772]. Следовательно, точнее говорить не об отсутствии реформы, а о ее неравномерной реализации.

Территориальное общественное самоуправление также показывало неполноту новой модели. В. Т. Прохоров и В. С. Кашо относили к его формам советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, кварталов и домов [7, с. 46–53]. Их место оставалось спорным: ТОС понимали как самостоятельное звено, посредника между Советом и населением либо потенциально конкурирующую структуру. Закон, таким образом, закрепил многоуровневое участие населения раньше, чем были окончательно определены компетенция и гарантии его низовых элементов. Референдумы, собрания и сходы получили нормативную основу, но источники не подтверждают их равномерного распространения.

Осенью 1993 г. внутренние противоречия местной реформы наложились на общегосударственный политико-правовой кризис. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 начал реформирование представительных органов власти и местного самоуправления [10]. Указ от 26 октября 1993 г. № 1760 утвердил Положение об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы и ориентировал систему на новые представительные органы и глав местного самоуправления [11]. Эти акты не просто продолжили регулирование 1991 г., а изменили его институциональную траекторию: прежняя система Советов переставала быть организационной основой местной власти. Тем самым политический кризис завершил первый этап реформы до того, как были устранены его внутренние имущественные, финансовые и организационные противоречия.

Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. закрепила местное самоуправление как самостоятельную форму публичной организации, не входящую в систему органов государственной власти [12]. Закон 1991 г. не остался декларацией: создавались администрации, локальные положения, органы ТОС, имущественные механизмы, проводились выборы глав местной исполнительной власти. Однако эти элементы не образовали устойчивой и единообразной системы. Наиболее острыми были конкуренция компетенций Советов и администраций, незавершенность муниципальной собственности, ограниченность доходов и неполнота выборных процедур. Поэтому 1991–1993 гг. составили самостоятельный переходный этап, завершенный преобразованиями 1993 г. до полного формирования условий предусмотренной законом самостоятельности.

Список литературы:

[1] 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.

[2] Кряжков В. А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 16–24.

[3] О выборах главы администрации: Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-I // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.

[4] Бондарь Н. С., Зинченко С. А. Городской Совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. № 3. С. 86–96.

[5] О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-I.

[6] Мирошниченко Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 141–147.

[7] Прохоров В. Т., Кашо В. С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. 1992. № 7. С. 46–53.

[8] Еремин А. Р. Организационно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в Республике Мордовия в период 1990–1995 годов // Фундаментальные исследова-

ния. 2014. № 11-12. С. 2768–2772.

[9] Краснов М. А. Введение в муниципальное право. М.: ИГП РАН, 1993. 16 с.

[10] О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617.

[11] О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

[12] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

References:

[1] 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.

[2] Kryazhkov V. A. Local Self-Government: Legal Regulation and Structures // Soviet State and Law. 1992. No. 1. Pp. 16–24.

[3] On Elections of the Head of Administration: Law of the RSFSR of October 24, 1991, No. 1803-I // Bulletin of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. No. 45. Art. 1491.

[4] Bondar N. S., Zinchenko S. A. City Soviet and Administration: Problems of Dividing Powers in the Sphere of Municipal Property // State and Law. 1993. No. 3. Pp. 86–96.

[5] On the Delimitation of State Property in the Russian Federation into Federal, Regional and Municipal Property: Resolution of the Supreme Soviet of the Russian Federation of December 27, 1991, No. 3020-I.

[6] Miroshnichenko E. V. Local Self-Government in Russia: Theory and Practice // State and Law. 1993. No. 6. Pp. 141–147.

[7] Prokhorov V. T., Kasho V. S. Bodies of Territorial Public Self-Government in the System of Local Self-Government // State and Law. 1992. No. 7. Pp. 46–53.

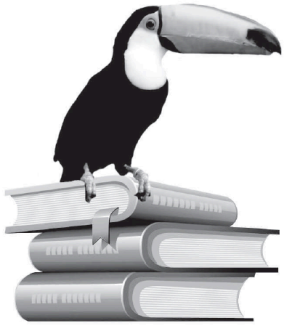
[8] Eremin A. R. Organizational and Legal Bases of Functioning of Local Governments in the Republic of Mordovia during 1990–1995 // Fundamental Research. 2014. No. 11-12. Pp. 2768–2772.

[9] Krasnov M. A. Introduction to Municipal Law. Moscow: Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, 1993. 16 p.

[10] On the Reform of Representative Bodies of Power and Local Self-Government Bodies in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of October 9, 1993, No. 1617.

[11] On the Reform of Local Self-Government in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of October 26, 1993, No. 1760 // Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation. 1993. No. 44. Art. 4188.

[12] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 // Rossiyskaya Gazeta. 1993. December 25. No. 237.



Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников, учебных и методических пособий, монографий, научных статей.

Профессионально.

В максимально короткие сроки.

Размещаем в РИНЦ, E-Library.