# ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

**А.А. Никитина***

## СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В НАЧАЛЕ 1990-х гг.

В статье рассматриваются основные тенденции становления института местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. Актуальность исследования заключается в возрастающей роли местного самоуправления в решении ключевых вопросов социально-экономического развития страны и ее регионов на современном этапе. Эффективное совершенствование местного самоуправления возможно лишь на основе изучения и обобщения накопленного в 1990-е гг. исторического опыта реформ и преобразований. Опираясь на имеющиеся научные разработки, автор проводит собственную этапизацию процесса преобразования существующей в РСФСР системы местных органов государственной власти в органы местного самоуправления в рассматриваемый период. В результате применения в работе историко-сравнительного, историко-динамического и ретроспективного методов исследования были определены ключевые характеристики и выявлены основные проблемы каждого этапа. Представлен процесс формирования федерального законодательства о местном самоуправлении, показано его влияние на создание региональной законодательной базы в Ростовской области. В заключении сделан вывод, что выстроенная в Ростовской области система местного самоуправления в организационном плане соответствовала конституционным принципам. Утверждается необходимость дальнейшего исследования проблемы с расширением круга источников, что позволит выделить наиболее перспективные направления развития местного самоуправления и, возможно, будет представлять практический интерес для современных органов публичной власти.

***Ключевые слова:*** Советы народных депутатов, местное самоуправление, реформа местного самоуправления, правовое регулирование местного самоуправления, Ростовская область.

The article focuses on the main trends in the formation of the institution of local self-government in the Rostov region in the early 1990s. The growing role

* *Никитина Анна Алексеевна* — аспирант кафедры истории государственного и муниципального управления, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail:* annanikitina.78@mail.ru

of local administration in solving important issues of socio-economic development of the country and its regions at the present stage determines the relevance of the topic. Effective improvement of local self-government is possible only on the basis of the study historical experience of reforms and transformations. Using existing scientific researches the author develop own "stageization" of the process of transforming the system of government departments into local self-government authorities in the considered period. As a result of using an historical-comparative, historical-dynamic and retrospective research methods it was possible to determine the key characteristics of each stage and the main problems solved at each of them. The author installed the process of the formation of federal legislation on local self-government and its impact on the creation of a regional legislation in the Rostov region. It is concluded that the system of local self-government built in the Rostov region was organizationally consistent with constitutional principles. It is necessary to further study the problem with the expansion of the range of sources, which will highlight the most promising directions for the development of local self-government and, possibly, will be of practical interest for modern public authorities.

***Key words:*** Local councils of people's deputies, local administration, local government reform, legal regulation of local administration, Rostov region.

**Введение**

Распад СССР в начале 1990-х гг. и становление новой российской государственности сопровождались интенсивным поиском новой концептуальной модели развития института местного самоуправления. Ее поиск происходил в весьма сложных условиях социально-экономических и политических преобразований, глубоких кризисных явлений в экономике и во всех сферах социальной и духовной жизни. Процесс становления местного самоуправления имел значительные трудности объективного и субъективного характера, вызванные новизной происходивших в России преобразований. В условиях преобразования местных органов государственной власти в органы местного самоуправления возникали проблемы, оказывающие значительное влияние на практику современного местного самоуправления. Для дальнейшего совершенствования данного института в России крайне важным и востребованным представляется изучение и обобщение накопленного в 1990-е гг. исторического опыта реформ и преобразований, однако, такое обобщение возможно лишь на основе тщательного исследования регионального опыта. Изучение исторического материала становления местного самоуправления в Ростовской области позволит

посредством выявления особенностей процесса институализации местного самоуправления, характерных для региона, внести свой вклад в отображение истории становления и развития публично-властных институтов в России.

Цель настоящего исследования заключается в изучении процесса преобразования существующей системы местных органов государственной власти в органы местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг. Цель исследования предполагает решение ряда задач: во-первых, необходимо установить основные этапы преобразования местных органов власти в органы местного самоуправления; во-вторых, проследить процесс формирования федерального законодательства о местном самоуправлении и его влияние на создание региональной законодательной базы в Ростовской области; в-третьих, выявить ключевые проблемы становления местного самоуправления в Ростовской области, решаемые на каждом из этапов. Для решения поставленных задач применяются историко-сравнительный, историко-динамический, ретроспективный и формально-логический методы исследования.

Целесообразно систематизировать исследуемый период, выделив два хронологических этапа. Для первого этапа характерно постепенное реформирование местных органов власти в органы местного самоуправления в РСФСР. Точкой отсчета первого этапа следует считать май 1991 г. когда на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления. Впервые в Конституцию РСФСР было введено понятие «муниципальной собственности» и «местной администрации». Такие конституционные новации повлекли изменения законодательной базы, и в июле 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», внесший большой вклад в становлении местного самоуправления в России как политического института. Период постепенного реформирования закончился с наступлением второго этапа — этапа радикальных перемен в области местного самоуправления. Осенью 1993 г. Президентом РФ было издано несколько указов, направленных на ликвидацию системы местных Советов народных депутатов и ускоренное формирование местного самоуправления в России. Принятая в декабре 1993 г. Конституция РФ устанавливала совершенно новые базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельного института в системе публичной власти. Она гарантировала

самостоятельность местного самоуправления и его организационную обособленность от органов государственной власти[1].

### Преобразование местных органов власти в органы местного самоуправления в Ростовской области в начале 1990-х гг.

В основу организации местной власти в РСФСР был положен принцип единства системы представительных органов народа — Советов как органов государственной власти, действующих по принципу строгой соподчиненность нижестоящих органов вышестоящим. Разделение государственной власти и местного самоуправления на конституционном уровне произошло в мае 1991 г., когда Съезд народных депутатов РСФСР принял Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»[2]. Новая редакция статьи 138 Конституции РСФСР устанавливала, что «Местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через местные Советы народных депутатов»[3]. Советы выступали в роли основного звена местного управления, но при этом являлись одновременно и органами местного самоуправления, и органами государственной власти на местах.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» закреплял положение местных Советов народных депутатов в качестве представительных органов власти, через которые население осуществляет местное самоуправление. Кроме Советов в систему местного самоуправления Закон включал местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления[4].

В рамках исследования необходимо дать общие характеристики структурным элементам, существовавшим на тот момент в системе местного самоуправления Ростовской области. К началу

---

[1] Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях: сб. ст. / отв. ред. С.В. Журавлев. М.: Институт российской истории РАН: Центр гуманитарных инициатив, 2019. С. 10.

[2] *Шустов В.Г.* Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 72–76.

[3] Конституция РСФСР с изменениями и дополнениями от 24 мая 1991 г. // Гарант [Электронный ресурс]. URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478729/ (дата обращения: 30.11.2021).

[4] Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

1990-х гг. система местных Советов народных депутатов области включала в себя 496 советов различных уровней. В их состав входили 416 сельских и поселковых советов, 42 районных совета — в сельских районах, 7 городских советов в городах районного подчинения, 15 городских советов в городах областного подчинения, а также 16 городских районных советов[5]. Местные Советы народных депутатов по своему составу являлись многочисленными органами. Так, областной Совет состоял из 300 депутатов[6], Ростовский городской Совет включал в себя 200 депутатов, а общая численность депутатов Ростовской области всех уровней, по оценке С.В. Чуева, составляла около 20 тыс. чел.[7]

Местные Советы в Ростовской области избирались населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Основной формой работы местного Совета являлась сессия, созываемая не реже двух раз в год председателем Совета, избранным на первой сессии из числа депутатов тайным голосованием. Очевидно, что такая форма работы не создавала реальных возможностей для полноценного и своевременного решения значительного объема местных проблем. С целью улучшения условий организации работы областных Советов народных депутатов был принят Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»[8], который предусматривал создание малых Советов, взамен упраздненных президиумов. Малый Совет Ростовского областного Совета народных депутатов был избран в составе 30 депутатов и приступил к работе в декабре 1991 г., решая вопросы местного значения между сессиями основного Совета[9].

Структурными подразделениями в составе Ростовского областного Совета народных депутатов являлись постоянные комиссии, в рамках деятельности которых осуществлялось предварительное рас-

---

[5] *Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.В., Хрипун В.И.* Региональные особенности местного управления и самоуправления / Сев.-Кавк. акад. гос. службы. Ростов н/Д: Изд-во Сев.-Кавк. науч. центра высш. шк., 1996. С. 25.

[6] Центр документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИРО). Ф. 9. Оп. 102. Ед. хр. 148. С. 6.

[7] *Чуев С.В.* Перестройка 1985–1991 гг. на Дону: лица, события, исторические итоги. М.: Издательские решения, 2020. С. 539.

[8] Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1985-1 «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

[9] Государственный архив Ростовской области (ГАРО). Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 35. С. 32.

смотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению Совета. Работа по развитию местного самоуправления в Ростовской области велась на базе постоянной комиссии по вопросам деятельности Совета народных депутатов и развитию самоуправления. Основными направлениями деятельности комиссии, заявленными в регламенте ее работы, были: подготовка Программы развития местного самоуправления в Ростовской области; участие в разработке проектов областного Устава, проектов решений административно-территориального устройства области; взаимодействие с местными Советами, местными администрациями, органами территориального общественного самоуправления; оказание организационной, методической, правовой помощи по вопросам их деятельности; подготовка заключения по Положениям о местном самоуправлении районных, городских, поселковых, сельских Советов народных депутатов и др.[10]

За период с января 1992 г. по декабрь 1993 г. в рамках деятельности постоянной комиссии по вопросам работы Совета народных депутатов и развитию самоуправления было проведено 15 заседаний. Анализ протоколов заседаний комиссии позволяет систематизировать их по основным направлениям деятельности. Так, вопросы административно-территориального устройства области — образования и преобразования городских и сельских поселений на заседаниях комиссии обсуждались десять раз. Организационным вопросам и регламенту работы комиссии было посвящено девять заседаний. Обсуждение проекта Программы развития местного самоуправления в Ростовской области проводилось один раз[11]. Также единожды организовывались обсуждения таких важных вопросов для развития местного самоуправления, как проект Устава области[12] и проект Основ организации территориального общественного самоуправления[13]. По одному заседанию отводилось на обсуждение проектов Конституции РФ[14] и документов по организации и проведению выборов в областной орган представительной власти[15].

В октябре 1991 г. в Ростовской области начался процесс формирования органов исполнительной власти[16]. Так, первый глава адми-

---

[10] ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 152. С. 7.

[11] ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 152. С. 10.

[12] ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 152. С. 15.

[13] ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 152. С. 24.

[14] ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 152. С. 30.

[15] ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 152. С. 34.

[16] *Пономарева М.А.* Власть и общество на юге России в условиях политических преобразований в 1960–1990-е годы: монография. Ростов н/Д: Изд-во Юж. Фед. унив., 2019. С. 106.

нистрации Ростовской области В.Ф. Чуб был назначен Указом Президента РСФСР «О главах администраций краев и областей РСФСР»[17]. На основании постановления Верховного Совета РСФСР[18], полномочия исполкомов Советов народных депутатов прекращались с момента вступления в должность главы соответствующей местной администрации. В соответствии с полученными полномочиями главы администраций краев, областей, районов и городов начали свою деятельность с реорганизации исполнительно-распорядительных органов власти в исполнительные органы местного самоуправления. Постановлением главы администрации Ростовской области был ликвидирован исполнительный комитет областного Совета народных депутатов[19]. Исполнительно-распорядительные функции государственного управления в Ростовской области перешли к главе администрации, который исполнял эти функции в пределах своих компетенций: издавал распоряжения и постановления; обеспечивал взаимодействие с областным Советом народных депутатов, его органами; предоставлял областному Совету народных депутатов отчет об исполнении бюджета области; самостоятельно формировал областную администрацию, определял ее структуру и др.[20]

С октября 1991 г. по февраль 1992 г. происходил процесс формирования структуры областной администрации. Главой администрации были назначены заместители, в том числе и председатель правительства Ростовской области — В.Н. Анпилогов[21]. Был определен и назначен состав заместителей председателя правительства области по строительству и коммунальному хозяйству; по социальным вопросам; по экономике и финансам; по промышленности, транспорту и энергетике и др.[22] В короткие сроки проведены структурные изменения аппарата управления областью. Были ликвидированы ряд управлений, комитетов и отделов облисполкома, образованы новые

---

[17] Указ Президента РСФСР от 8 октября 1991 г. № 139 «О главах администраций краев и областей РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 42. Ст. 1351.

[18] Постановление Верховного Совета РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-I «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1011.

[19] Постановление Главы администрации Ростовской области от 16 октября 1991 г. № 2 «О вопросах, связанных с прекращением полномочий исполнительного комитета областного Совета народных депутатов» // ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Ед. хр. 1. С. 1.

[20] *Берковский Б.Л., Белоцерковский Г.А.* Это из нашей истории строки… Ростов-н/Д: Феникс, 2019. С. 17.

[21] ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Ед. хр. 2. С. 62.

[22] ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Ед. хр. 2. С. 106, 110, 113, 230, 260.

структурные подразделения при администрации области: создано управление делами и введена должность управляющего делами; организован отдел внешних и экономических связей; создан пресс-центр при администрации области и т.д.[23]

В условиях политического кризиса августа 1991 г. V Съезд народных депутатов РСФСР вводил мораторий на проведение выборов в представительные и исполнительные государственные органы всех уровней до 1 декабря 1992 г., тем самым расширил полномочия Президента РСФСР, давая ему возможность самостоятельно решать вопросы, связанные с реорганизацией органов исполнительной власти и назначать руководителей субъектов федерации[24]. Руководствуясь постановлением V Съезда, Президент РСФСР издал Указ «О порядке назначения глав администраций»[25], согласно которому главы местной администрации должны назначаться главой вышестоящей администрации по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов. Так, в конце 1991 г. главой администрации Ростовской области были назначены и приступили к своим обязанностям все главы администраций районов, городов областного и районного подчинения, за исключением главы города Ростова-на-Дону. Право назначать и освобождать глав краевых и областных центров, на период действия постановления V Съезд, Президент РСФСР оставлял за собой. Первый глава администрации Ростова-на-Дону Ю.Б. Погребщиков был назначен Указом Президента согласно рекомендации Ростовского городского Совета народных депутатов[26].

Таким образом шел процесс формирования новой системы исполнительной власти в Ростовской области. Главы администраций, в свою очередь, организовывали новые исполнительные органы власти на местах, возглавляемые ими на принципах единоначалия.

Следует отметить, что реформа местного самоуправления в России реализовывалась в новых и весьма сложных для страны условиях, когда политический кризис власти 1991–1993 гг. развивался на фоне глубочайшего экономического спада и бюджетного

---

[23] ГАРО. Ф. Р-4495. Оп. 1. Ед. хр. 2. С. 144, 184, 295, 326, 332, 361, 364, 370, 381.

[24] Постановление V (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальных экономических реформ» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

[25] Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.

[26] Указ Президента РСФСР от 11 декабря 1991 г. № 263 «О назначении глав администраций городов – областных и краевых центров РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1822.

кризиса. Кроме того, по мнению И.Н. Трофимовой, особенностью становления местного самоуправления в России в начале 1990-х гг. «явилось отсутствие серьезных научно-теоретических обоснований реформы, ее места в широком комплексе социально-политических преобразований. В этих условиях представления о местном самоуправлении вырабатывались по ходу реформ, получали свое воплощение в законодательстве и реализовывались на практике без должного осмысления»[27]. Попытка построения совершенно нового политического института — местного самоуправления на фундаменте старых органов государственной власти вела к накоплению в его основе массы неразрешенных противоречий и проблем, что не могло не отразиться на его устойчивости.

Одной из важнейших проблем в процессе становления местного самоуправления являлась неурегулированность вопросов разделения властей, полномочий и компетенций между местными Советами народных депутатов и главами местных администраций. Попытки разграничения полномочий и функций между представительными и исполнительными органами предпринимались нормами Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», а также Законом РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»[28]. Данными законодательными актами предусматривался принципы разделения властей и разграничения статусов местных Советов и местной администрации, но не принцип самостоятельности местного самоуправления. Сохранялась соподчиненность нижестоящих представительных органов и местной администрации вышестоящим органам, сохранялось право вышестоящих органов отменять решения нижестоящих и т.д. Так, Совет народных депутатов мог отменять нормативные акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета. Глава местной администрации, в свою очередь, имел право опротестовать решения соответствующего местного Совета, адресованные местной администрации.

Особенностью Закона «О местном самоуправлении в РСФСР», по мнению В.Г. Шустова, являлась попытка построения с его по-

---

[27] *Трофимова И.Н.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисьян. Ин-т социологии РАН. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. С. 228.

[28] Постановление ВС РСФСР от 05 марта 1992 г. № 2450-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации”» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 13. Ст. 664.

мощью единой модели местного самоуправления с преобладающей ролью главы местной администрации, что неизбежно вело к уменьшению статуса председателя Совета народных депутатов как высшего должностного лица[29]. Такая ситуация не могла не способствовать противостоянию глав администраций, которые получили большие властные полномочия, и Советов народных депутатов, которые эти полномочия утеряли. В этой связи весьма показательны неоднократные конфликты между Ростовской городской администрацией и городским и областным Советами народных депутатов в 1991–1993 гг. Причина конфликтов кроется в неурегулированности на тот момент государственного имущества, не разделенного еще на муниципальную, областную или федеральную собственность. В своих воспоминаниях первый глава администрации города Ростова-на-Дону Ю.Б. Погребщиков утверждает, что «городской Совет во главе с председателем В.П. Мусиенко постоянно оказывал сопротивление всем процессам, которые пыталась генерировать администрация города, в частности, процессу разгосударствления объектов недвижимости»[30]. Итогом конфликта между органами исполнительной и представительной власти в Ростове стала добровольная отставка главы администрации города.

Вершиной противостояния между исполнительной властью в лице Президента Б.Н. Ельцина и законодательной властью в лице Верховного Совета РСФСР стал Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. о поэтапном проведении конституционной реформы и роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета[31]. Указом Президента РФ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» назначался референдум о новой Конституции РФ. Таким образом закончился этап реорганизации органов местной власти в органы местного самоуправления и начался этап радикальных перемен. В короткие сроки Президентом РФ было издано несколько указов, направленных на ликвидацию системы местных Советов и ускоренное формирование местного самоуправления в России по инициативе сверху[32].

---

[29] *Шустов В.Г.* Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 74.

[30] *Погребщиков Ю.Б.* И верь, и бойся, и проси… Ростов н/Д: Феникс, 2008. С. 250.

[31] Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации (САПП РФ). 1993. № 39. Ст. 3597.

[32] *Шапиро Л.В.* Хроника развития местного самоуправления, 1990–2006 годы // Полития. 2003. № 4 (31) С. 255–271.

**Процесс трансформации органов государственной власти в органы местного самоуправления в Ростовской области в 1993 г.**

Следует отметить, что в Ростовской области существовали некоторые политические противоречия, но перемены происходили мирным путем. С целью предупреждения возможных эксцессов, связанных с политическим противостоянием в процессе перехода к новой системе власти, посредством областной прессы к депутатам Ростовского облсовета обратился Представитель Президента РФ в Ростовской области В.Н. Зубков. В своем обращении В.Н. Зубков призывал депутатов к самороспуску областного Совета народных депутатов, что, по его мнению, позволит им сохранить уважение избирателей и избавить область от конфронтации[33].

К призыву присоединились жители области, принявшие участие в митинге под лозунгом «Долой советскую власть!», организованном политическим блоком «Выбор Дона» в г. Ростове-на-Дону 10 октября 1993 г. Участники митинга приняли резолюцию, поддерживающую линию Президента РФ на ликвидацию системы Советов, экономические реформы, демократические выборы в Государственную думу и органы представительной власти и местного самоуправления в Ростовской области[34]. Следует отметить, что не все жители Ростовской область поддерживали демократические преобразования. Так, 7 октября 1993 г. в Ростове состоялся митинг, организованный «Союзом коммунистов Дона» и национал-республиканской партией. По сообщению пресс-секретаря главы администрации Ростовской области Н. Бабича, митинг не носил мирный характер. На митинге неоднократно звучали призывы «доставать оружие» и «наводить порядок»[35].

13 октября 1993 г. состоялась 17 внеочередная сессия Ростовского областного Совета народных депутатов 21 созыва. На повестку дня был вынесен вопрос: «О структуре и деятельности органов представительной власти и местного самоуправления в условиях конституционной реформы». Предложение о внесение на рассмотрение облсоветом вопроса о досрочном прекращении его полномочий не было принято. «За» проголосовал 51 из 171 депутата, принявшего участие в работе сессии[36]. Выступивший председатель

---

[33] Депутатам Ростовского облсовета // Молот. 9 октября 1993 г. № 158–159. С. 2.

[34] Есть такое мнение // Молот. 12 октября 1993 г. № 160. С. 1.

[35] Пресс-служба сообщает // Молот. 12 октября 1993 г. № 160. С. 1.

[36] Семнадцатая сессия областного совета народных депутатов // Молот. 14 октября 1993 г. № 161. С. 1.

облсовета А.В. Попов констатировал, что в сложившейся в стране политической обстановке, реформирование представительных органов власти является объективной необходимостью, так как система Советов не соответствует состоянию современного общества. Однако председатель выступил против самороспуска облсовета, считая, что Совету необходимо продолжить работу до досрочных перевыборов.

Позицию пояснил заместитель председателя облсовета М.Б. Гайчук. Так, по единогласному мнению членов рабочей группы, созданной в облсовете для разработки проекта решения по положениям Указа Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»[37], Указ не содержит требований к самороспуску или приостановке деятельности областных советов. В связи с этим рабочая группа по реформированию пришла к выводу, что областному Совету народных депутатов необходима реформа, но не ликвидация. Было сформулировано предложение депутатам облсовета подтвердить свою готовность к досрочным выборам в новый областной парламент, который будет состоять из двух палат и работать на профессиональной основе[38].

Выступавшие на сессии депутаты высказывали различные позиции — от призывов к немедленному самороспуску до предложений продолжить работу в соответствии с Законом Ростовской области об областном Совете. Выступивший на сессии глава администрации области В.Ф. Чуб призвал депутатов приостановить деятельность облсовета. В итоге, не придя к единому мнению относительно дальнейшей судьбы областного Совета народных депутатов, сессия приостановила свою работу.

Проведенная повторно 20 октября 1993 г. 17 внеочередная сессия Ростовского областного Совета народных депутатов 21 созыва смогла принять решение провести досрочные выборы в новые органы представительной власти и местного самоуправления. Деятельность сессий облсовета до выборов приостанавливалась, депутатам предписывалось продолжить свою деятельность в избирательных округах и постоянных комиссиях[39]. Полномочия областного Совета возлагались на малый Совет, который занимался подготовкой

---

[37] Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

[38] Кворума не было, сессия будет… // Молот. 16 октября 1993 г. № 162–163. С. 1.

[39] Решение Ростовского областного Совета народных депутатов от 20 октября 1993 г. «О структуре и деятельности органов представительной власти и местного

выборов в новый представительный орган Ростовской области и сохранил свои полномочия вплоть до выборов в марте 1994 г.

Ко времени начала сессии облсовета в Ростовской области уже началась практическая реализация Указа Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ». Так, Постановлением главы администрации области «О мерах по выполнению Указа Президента от 9 октября 1993 г. № 1617»[40] завершили работу 474 районных, поселковых и сельских Советов, а также 7 городских Советов, передав свои функции и полномочия местным администрациям. Еще некоторое время функционировали 15 городских Советов в городах областного подчинения, но и они прекратили свою работу 26 октября 1993 г.[41] на основании Указа Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ»[42].

Постановлением главы администрации области «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760» предписывалось администрации области совместно с малым Советом народных депутатов разработать и представить в Совет Министров РФ предложения о совершенствовании административно-территориального устройства Ростовской области[43]. В соответствии с указом «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» субъекты РФ обязаны были разработать положения о выборах в органы местного самоуправления[44]. Совместным Решением малого Совета народных депутатов и администрации Ростовской области «О выборах в представительные органы государственной власти области и органы местного

---

самоуправления в условиях конституционной реформы» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 123. С. 4.

[40] Постановления Главы администрации Ростовской области № 227 от 10 октября 1993 г. «О мерах по выполнению Указа Президента от 9 октября 1993 г. № 1617» // Молот. 14 октября 1993 г. № 161. С. 2.

[41] *Козлов А.И., Козлов А.А., Кислицын С.А., Попов Н.А.* Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора (краткие исторические очерки) / Ростов н/Д: Ростиздат, 1999. С. 80.

[42] Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

[43] Постановление Главы администрации Ростовской области от 27 октября 1993 г. № 254 «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760» // Молот. 2 ноября 1993 г. № 172. С. 1.

[44] Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4197.

самоуправления»[45] были определены наименования органов представительной власти и их количественный состав.

Так, областной представительный орган имел наименование «Законодательное собрание Ростовской области» и состоял из 45 депутатов; представительный орган в г. Ростове-на-Дону — Ростовская городская Дума — предполагался в составе до 30 депутатов; в городах областного подчинения образовывались городские Думы с количеством депутатов до 25 чел.; в районах — собрание представителей до 25 чел.; в сельсоветах — собрание представителей до 15 человек; в остальных населенных пунктах области предполагалось создание собраний народных представителей до 10 чел. или организация других форм непосредственной демократии, таких как сходы граждан и др. Точное количество депутатов, входящих в состав городских Дум и членов собраний народных представителей определялось главой соответствующей администрации.

Датой проведения выборов в Законодательное собрание Ростовской области было назначено 27 марта 1994 г. Выборы в представительные органы местного самоуправления предполагалось провести в два этапа. Одновременно с выборами в Законодательное собрание проводились выборы в городах областного подчинения. Формирование представительных органов местного самоуправления в сельских районах и сельсоветах, в населенных пунктах с численностью жителей более 5 тыс. чел., а также сходы и собрания граждан в малых населенных пунктах с численностью до 5 тыс. жителей планировалось провести до 1 июля 1994 г.

В соответствии с Основными положениями о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа[46] и другими нормативными актами, малый Совет утвердил Положение о выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области[47]. Выборы 45 депутатов осуществлялись на основе мажо-

---

[45] Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 313/334 «О выборах в представительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 144. С. 46–48.

[46] Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Молот 2 ноября 1993 г. № 172. С. 2–4.

[47] Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 314 «О Положении о выборах депутатов Законодательного собрания Ростовской области» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 144. С. 49–81.

ритарной системы по одномандатным избирательным округам по принципу единой нормы представительства. Определялся календарь основных мероприятий по подготовке и проведению выборов[48], согласно которому были установлены сроки формирования областной избирательной комиссии, утверждения схемы избирательных округов, формирования окружных и участковых избирательных комиссий, образования избирательных участков и т.д.

Решением малого Совета утверждалось Положение о Ростовской областной избирательной комиссии[49], которая возглавляла систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов в Законодательное собрание и представительные органы местного самоуправления и носила временный характер, действуя до назначения новых выборов в областной представительный орган. Определялась структура избирательной системы области, в состав которой входили окружные избирательные комиссии по выборам в Законодательное собрание области, окружные и территориальные избирательные комиссии по выборам в органы местного самоуправления, а также участковые избирательные комиссии.

Другим совместным решением малого Совета народных депутатов и областной администрации стало Положение о выборах в представительные органы местного самоуправления[50]. Положение определяло, что городские Думы осуществляли свою деятельность на непостоянной основе и созывались соответствующими главами администраций, которые определялись как главы местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления решал достаточно ограниченный круг вопросов местного значения: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление местных налогов и сборов; определение программы развития территории; принятие устава; осуществление контроля за деятельностью главы местной администрации. Все решения, принимаемые представительным органом, утверждались главой местного самоуправления. Такие нормы Положения проистекали

---

[48] Календарь основных мероприятий по подготовке и проведению выборов в Законодательное собрание Ростовской области // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 144. С. 82–83.

[49] Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов от 28 декабря 1993 г. № 315 «О Ростовской областной избирательной комиссии» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 144. С. 84–92.

[50] Решение малого Совета Ростовского областного Совета народных депутатов и администрации Ростовской области от 28 декабря 1993 г. № 316/335 «О Положении о выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года» // ГАРО. Ф. Р-3737. Оп. 16. Ед. хр. 144. С. 93–110.

из Указов Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» и «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»[51]. Из которых явствовало, что главы местных администраций фактически руководили представительными органами местного самоуправления, следовательно, никакого контроля за деятельностью администрации не осуществлялось. Фактически в Ростовской области сложилась ситуация, когда глава администрации не был подотчетен ни перед населением, ни перед его представителями[52].

Указ, устанавливающий статус главы местной администрации как главы местного самоуправления, председательствующего на заседаниях представительного органа местного самоуправления был принят после принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Конституция РФ гарантировала самостоятельность местного самоуправления и его организационную обособленность от органов государственной власти, она упорядочила правоотношения, касающиеся формирования и функционирования органов местного самоуправления[53]. По мнению А.В. Птушенко, за этой конституционной нормой «не стояли какие-либо исследования и научные обоснования — ничего, кроме желания «федеральной» исполнительной власти найти какие-то «сдержки и противовесы» самоуправству и сепаратизму «региональных» властей»[54].

Кроме того, Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» позволял главам региональной администрации назначать выборы глав местного самоуправления одновременно с выборами в местные представительные органы и таким образом легитимизировать власть назначенных ранее глав администраций. Процедура избрания главы местной администрации на первых выборах в местные представительные органы власти в марте 1994 г. коснулась главы города Ростова-на-Дону М.А. Чернышова, назначенного ранее главой администрации области. Переизбрание на пост главы местного самоуправления Ростова позволило М.А. Чернышову, с одной стороны, заручиться поддержкой депу-

---

[51] Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»// САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

[52] *Козлов А.И., Козлов А.А., Кислицын С.А., Попов Н.А.* Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора (краткие исторические очерки) / Ростов н/Д: Ростиздат, 1999. С. 82.

[53] *Шустов В.Г.* Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 72–76.

[54] *Птушенко А.В.* Место самоуправления в Российском государстве // Актуальные проблемы Европы: Сб. науч. тр. 2005. № 2. С. 162–188.

татов Ростовской городской Думы, с другой стороны, поднять свой личный рейтинг и рейтинг своей администрации перед населением и областными органами исполнительной власти. Впоследствии М.А. Чернышов неоднократно переизбирался на пост мэра города Ростова-на-Дону и занимал этот пост на протяжении 21 года.

Выборы в Законодательное Собрание Ростовской области состоялись 27 марта 1994 г. Было избрано 42 депутата, из которых 22 депутата являлись действующими руководителями местных администраций, 12 депутатов в прошлом представляли депутатский корпус областного Совета народных депутатов, а также часть депутатов являлась руководящими работниками органов исполнительной власти[55]. Депутатами избрались: председатель правительства Ростовской области В.Н. Анпилогов; директор департамента сельского хозяйства Ю.М. Овчаров; начальник УВД Ростовской области М.Г. Фетисов и др.[56] Такая ситуация складывалась из-за отсутствия в федеральном и региональном избирательном законодательстве запрета баллотироваться в депутаты представительных органов работникам исполнительных органов власти.

В целом явка избирателей Ростовской области на первых выборах областного представительного органа была довольно низкой и составила 35,16%. Наиболее высокая электоральная активность наблюдалась в сельской местности. Численность сельского населения в Ростовской области в 1993 г. составляла 32%[57]. В городах складывалась иная ситуация. Так, в двух избирательных округах города Ростова-на-Дону выборы в областное Законодательное собрание вообще не состоялись, при условии того, что уровень достаточной явки был снижен до 25%. Еще в одном избирательном округе Ростова выборы были признаны не действительными[58].

Выборы в представительные органы местного самоуправления в городах областного подчинения Ростовской области также про-

---

[55] Деятельность депутатов Законодательного Собрания Ростовской области 1-го созыва // Законодательное собрание Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: https://zsro.ru/about/history/first/ (дата обращения: 30.11.2021).

[56] *Козлов А.И., Козлов А.А., Кислицын С.А., Попов Н.А.* Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора (краткие исторические очерки). Ростов н/Д: Ростиздат, 1999. С. 81.

[57] Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность (на примере Северо-Кавказского региона) / Монография. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС. 1998. С. 63.

[58] *Козлов А.И., Козлов А.А., Кислицын С.А., Попов Н.А.* Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора (краткие исторические очерки). Ростов н/Д: Ростиздат, 1999. С. 81.

ходили в условиях низкой активности избирателей. Новочеркасская городская Дума начала свою работу не в полном составе, так как в семи одномандатных избирательных округах города выборы не состоялись. Депутатские мандаты получили 18 кандидатов, остальные 7 мест были заполнены после довыборов, проведенных в ноябре 1994 г.[59]

В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления»[60], Законодательным собранием Ростовской области было утверждено Положение о формировании представительных органов местного самоуправления в сельских районах и сельсоветах и выборы в представительные органы местного самоуправления в населенных пунктах с численностью более 5 тыс. чел. Согласно данному Положению 27 ноября 1994 г. в сельских районах Ростовской области были проведены выборы и сформированы представительные органы местного самоуправления — районные собрания представителей и собрания представителей в сельсоветах и поссоветах[61]. Исключением стали Белокалитвинский, Красносулинский, Миллеровский и Сальский районы, где были сформированы городские думы — объединенные представительные органы местного самоуправления для города и района.

**Заключение**

Начало 1990-х гг. в России ознаменовалось развитием широкого демократического процесса, в котором, наряду с изменениями в структуре государственной власти, происходило становление важнейшего института гражданского общества — местного самоуправления. За короткий исторический период в России произошло реформирование всех уровней власти: в краях и областях были созданы органы государственной власти, в районах и городах — органы местного самоуправления. Преобразование существующей системы органов государственной власти в органы местного самоуправления в рассматриваемый период происходило в два этапа.

---

[59] Городская Дума 1-го созыва (1994–1997): первопроходцы // Городская Дума г. Новочеркасска [Электронный ресурс]. URL: http://nduma.ru/pages/istoricheskaya-spravka (дата обращения: 30.11.2021).

[60] Указ Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» // САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 985.

[61] *Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.В., Хрипун В.И.* Региональные особенности местного управления и самоуправления. Сев.-Кавк. акад. гос. службы. Ростов н/Д: Изд-во Сев.-Кавк. науч. центра высш. шк., 1996. С. 30.

Нормативно-правовым основанием первого этапа служило союзное и республиканское законодательство, а также нормы Конституции РСФСР. На втором этапе становление местного самоуправления регулировалось указами Президента РФ и Конституцией РФ.

Процесс реорганизации местной власти в Ростовской области происходил в сложных условиях политико-экономического кризиса. В данных условиях необходимо было, с одной стороны, создавать региональную законодательную базу, регулирующую местное самоуправление, с другой стороны, формировать жизнеспособные организационные структуры. Эти процессы протекали одновременно, дополняя друг друга.

На первом этапе, который характеризовался постепенным реформированием органов государственной власти в органы местного самоуправления, становление местного самоуправления в Ростовской области проходило путем преобразования представительных органов — местных Советов народных депутатов, назначения глав администраций и образования исполнительных органов местного самоуправления — городских и районных администраций. На втором этапе преобразований, который носил характер радикальных перемен в области местного самоуправления, происходили процессы формирования новых представительных органов местного самоуправления на основе норм Конституции РФ, провозгласившей совершенно новые базовые принципы развития местного самоуправления как самостоятельного института в системе публичной власти.

Проведя исследование накопленного в начале 1990-х гг. исторического опыта становления местного самоуправления в Ростовской области, можно сделать выводы. Во-первых, рассматриваемый период характеризуется острыми политическими противоречиями на всех уровнях власти, но радикальные перемены в Ростовской области происходили мирным путем, без эксцессов и существенного политического противостояния. Во-вторых, конкурентность муниципальных выборов и активность избирателей Ростовской области показали, что граждане были готовы к реализации конституционного права на самоуправление через представительные органы. В-третьих, построенная в Ростовской области в 1994 г. система местного самоуправления в организационном плане в целом отвечала конституционным принципам.

Дальнейшее изучение и обобщение накопленного в 1990-е гг. исторического опыта реформ и преобразований местного самоуправления в России требует расширения круга источников. Это

даст возможность определить наиболее перспективные направления совершенствования института местного самоуправления, что должно представлять практический интерес для современных органов публичной власти.

**Литература**

*Берковский Б.Л., Белоцерковский Г.А.* Это из нашей истории строки… Ростов-н/Д: Феникс, 2019.

Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность (на примере Северо-Кавказского региона) Монография. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 1998.

*Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.В., Хрипун В.И.* Региональные особенности местного управления и самоуправления. Сев.-Кавк. акад. гос. службы. Ростов н/Д: Изд-во Сев.-Кавк. науч. центра высш. шк., 1996.

*Козлов А.И., Козлов А.А., Кислицын С.А., Попов Н.А.* Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора (краткие исторические очерки). Ростов н/Д: Ростиздат, 1999.

*Погребщиков Ю.Б.* И верь, и бойся, и проси… Ростов н/Д: Феникс, 2008.

*Пономарева М.А.* Власть и общество на юге России в условиях политических преобразований в 1960–1990-е годы: монография. Ростов н/Д: Изд-во Юж. Фед. унив., 2019.

*Птушенко А.В.* Место самоуправления в Российском государстве // Актуальные проблемы Европы. Сб. науч. тр. 2005. № 2. С. 162–188.

Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях: сб. ст. / отв. ред. С.В. Журавлев. М.: ИРИ РАН: Центр гуманитарных инициатив, 2019.

*Трофимова И.Н.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисьян. Ин-т социологии РАН. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011.

*Чуев С.В.* Перестройка 1985–1991 гг. на Дону: лица, события, исторические итоги. М.: Издательские решения, 2020.

*Шапиро Л.В.* Хроника развития местного самоуправления, 1990-2006 годы // Полития. 2003. № 4 (31) С. 255–271.

*Шустов В.Г.* Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 72–76.