

Научная статья
УДК 352(571.54)
DOI 10.18101/2305-753X-2026-2-46-59

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ХИЛОКСКОМ РАЙОНЕ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

© **Веснина Анна Андреевна**

учитель,

Средняя общеобразовательная школа № 36 г. Улан-Удэ

Россия, 670009, г. Улан-Удэ, ул. Магистральная, 3В;

магистрант,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 4

vesnina.anna03@mail.ru

© **Паликова Татьяна Вадимовна**

доктор исторических наук, профессор,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 4

nnet2861@gmail.com

Аннотация. На основе анализа нормативных правовых актов, статистических материалов и историко-краеведческих источников в статье рассматривается процесс становления и эволюции системы местного самоуправления в Хилокском районе Забайкальского края в постсоветский период (1990–2024 гг.). Актуальность исследования обусловлена необходимостью изучения локальных особенностей институциональных преобразований на уровне отдельного муниципального образования, где общенациональные реформы проявлялись в конкретных формах хозяйственной, демографической и административной динамики, тогда как восточные регионы страны в научной литературе освещены значительно слабее западных. Выделены и охарактеризованы четыре ключевых этапа институциональной трансформации муниципальной власти: позднесоветский (конец 1980-х гг.), кризисный (1990-е гг.), стабилизационный (2000–2010-е гг.) и современный (с 2020 г.). Развитие местного самоуправления носило преимущественно компенсаторно-адаптационный характер, определявшийся узостью доходной базы, затяжным демографическим спадом, хроническим кадровым дефицитом и высокой степенью зависимости от межбюджетных трансфертов регионального и федерального уровня. Было выявлено противоречие между формальной самостоятельностью местной власти и реальной ограниченностью доступных ресурсов, существенно сужавшей возможности для самодостаточного социально-экономического развития территории. Хилокский район представлен как типичный пример постсоветской периферийной муниципальной территории Восточной Сибири, изучение которого позволяет актуализировать понимание реальных механизмов и ограничений функционирования местной власти в современных городских и сельских муниципалитетах.

А. А. Веснина, Т. В. Паликова. Становление и развитие системы местного самоуправления в Хилокском районе в постсоветский период

Ключевые слова: Хилокский район, Забайкальский край, постсоветский период, местное самоуправление, муниципальная реформа, демографический спад, сельское хозяйство, социально-экономическое развитие, муниципальное управление.

Для цитирования

Веснина А. А., Паликова Т. В. Становление и развитие системы местного самоуправления в Хилокском районе в постсоветский период // Вестник Бурятского государственного университета. Гуманитарные исследования Внутренней Азии. 2026. Вып. 2. С. 46–59.

Постсоветская трансформация местного самоуправления в России являлась сложным и многоуровневым процессом, в ходе которого происходило не только изменение нормативно-правовых основ муниципального управления, но и глубокая перестройка социально-экономической жизни конкретных территорий. В связи с этим особый исследовательский интерес представляет анализ этих процессов на уровне отдельного района, где общефедеральные реформы проявлялись в конкретных формах хозяйственной, демографической и административной динамики. Хилокский район Забайкальского края является показательным примером территории, на которой становление местного самоуправления происходило в условиях периферийного положения, ограниченности финансовой базы и затяжной перестройки сельской экономики.

Актуальность темы определяется необходимостью изучения локальных особенностей институциональных преобразований в постсоветский период. Несмотря на значительный массив исследований по истории муниципальной реформы в Российской Федерации, восточные регионы страны освещены значительно слабее. Между тем именно на муниципальном уровне наиболее отчетливо видны противоречия между формальной самостоятельностью местной власти и ее реальными ресурсными возможностями¹.

Степень научной разработанности темы следует оценивать как недостаточную. В научной литературе довольно полно рассмотрены общие вопросы формирования местного самоуправления в России [4; 5], особенности аграрного кризиса 1990-х гг., демографические и инфраструктурные изменения в сельской местности [8]². Однако специальных историко-регионоведческих работ, целенаправленно посвященных Хилокскому району в постсоветский период, немного [2; 3; 6]. Поэтому исследование опирается преимущественно на сочетание нормативных актов, статистических материалов, документов органов власти и работ по истории и экономике Забайкалья [3; 6].

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 14 марта 2020 г.). Москва: Юридическая литература, 2021. 64 с.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон № 131-ФЗ от 16 сентября 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

На рубеже 1980–1990-х гг. Хилокский район сохранял основные черты позднесоветской сельской территории, экономическая и социальная жизнь которой определялась сочетанием аграрной специализации, административной организованности и зависимости от централизованного распределения ресурсов. Его развитие было обусловлено как природно-географическими условиями, так и исторически сложившейся системой расселения, в которой районный центр и сельские населенные пункты были связаны устойчивыми хозяйственными и административными отношениями.

Ключевую роль в экономике района играло сельское хозяйство, организованное преимущественно в формах колхозов и совхозов. Именно оно обеспечивало значительную часть занятости и определяло ритм социальной жизни сельских поселений. При этом район выполнял функции транспортно-административного узла, связанного с более широкими региональными коммуникациями.

Таблица 1

Основные показатели Хилокского района на 1990 г.¹

Показатель	Значение
Количество совхозов	5
Количество колхозов	3
Численность занятых в сельском хозяйстве	3 200 чел. (40% всех работающих)
Поголовье крупного рогатого скота	12 400 голов

Район выполнял транспортные функции (железнодорожная станция Хилок на Транссибе). По данным специальной оценки 1990 г., транспорт давал около 12% занятости и 8% доходной базы района².

Позднесоветская модель хозяйствования обеспечивала относительную устойчивость социальной инфраструктуры. Система образования, первичной медицинской помощи, культурно-досуговых учреждений и бытового обслуживания существовала в рамках государственной модели, при которой значительная часть расходов покрывалась централизованно. Это не означало отсутствие

¹ Народное хозяйство Читинской области за 1990 год. Чита: Читинское областное управление статистики, 1991. С. 45–47, 112–115.

² О структуре хозяйственного комплекса района. 1990 // Архив администрации муниципального района «Хилокский район» (ААХР). Ф. 45. Оп. 1. Д. 342. Л. 12.

проблем, но создавало более высокий уровень институциональной устойчивости по сравнению с постсоветским этапом¹.

Органы местного управления в этот период функционировали в рамках советской системы, основанной на деятельности местных советов народных депутатов и исполнительных комитетов. Их самостоятельность была ограниченной, поскольку ключевые решения принимались в русле партийно-государственной вертикали². Однако именно позднесоветские административные практики создали кадровую и организационную основу, на которой в 1990-е гг. стали формироваться органы местного самоуправления нового типа.

Таким образом, исходное состояние Хилокского района определялось относительной институциональной цельностью, но одновременно высокой зависимостью от внешней системы распределения. Это обстоятельство в значительной степени предопределило болезненность постсоветской трансформации. Разрушение прежних механизмов поддержки не сопровождалось немедленным созданием устойчивой рыночной и муниципальной модели.

Распад СССР и переход к рыночной экономике стали переломным этапом в истории Хилокского района. Для преимущественно сельских территорий востока России реформы 1990-х гг. сопровождались не столько модернизацией, сколько глубоким структурным кризисом. Ослабление государственного регулирования, разрушение хозяйственных связей, инфляционные процессы и спад производства обусловили дестабилизацию всего районного комплекса [2, с. 45–58].

Наиболее остро кризис проявился в сельском хозяйстве. Реорганизация колхозов и совхозов, переход к новым формам собственности и хозяйствования происходили в условиях нехватки оборотных средств, износа техники (70 % тракторов на 1996 г. были старше 10 лет), слабости рыночной инфраструктуры, выраженной в разрыве с основными покупателями, например, мясомолочной продукции (Чита, Иркутск с областями) и нестабильности закупочных механизмов³.

Данные таблицы 1 демонстрируют неукоснительное снижение всех показателей сельскохозяйственной отрасли. Причем причины кризиса носили объективный характер. Это означало, что институциональное преобразование аграрного сектора не сопровождалось созданием полноценных экономических условий для его устойчивого функционирования. В этой ситуации значительная

¹ О преобразовании всех поселений, входящих в состав муниципального района «Хилокский район» Забайкальского края, в Хилокский муниципальный округ Забайкальского края: закон Забайкальского края № 2466-33К от 20 декабря 2024 г. // Официальный интернет-портал правовой информации Забайкальского края. URL: <http://pravo.zabkrai.ru> (дата обращения: 20.04.2026).

² Устав муниципального района «Хилокский район» Забайкальского края от 29 октября 2015 г. № 26.171 (с изм. от 23 ноября 2017 г., 8 февраля 2018 г., 26 декабря 2019 г., 4 июня 2021 г., 4 октября 2022 г., 23 мая 2023 г., 4 июля 2024 г.). URL: <https://base.garant.ru/19982310> (дата обращения: 20.04.2026).

³ О техническом состоянии МТП района // ААХР. Ф. 67. Оп. 2. Д. 45. Л. 3.

часть сельского населения была вынуждена опираться на личные подсобные хозяйства, которые стали выполнять компенсаторную социальную функцию [2, с. 45–58] и компенсировали падение. Так, в 1999 г. они давали 65% картофеля и 50% овощей в районе¹.

Таблица 2
Динамика основных производственных показателей (1990–1999 гг.)².

Показатель	1990 г.	1995 г.	1999 г.	Изменение (1999/1990)
Крупный рогатый скот, тыс. голов	12,4	7,8	4,2	-66 %
Поголовье свиней, тыс.	3,2	1,1	0,4	-87 %
Производство молока, тыс. тонн	14,8	8,9	4,1	-72 %
Производство мяса (убойный вес), тонн	1 120	520	210	-81 %
Число работников в сельскохозяйственных предприятиях, чел.	3 200	1 650	780	-76 %
Количество хозяйств советского типа	8	8 (формально)	2 (реорганизованы)	-75 %

Изменения в хозяйственной структуре повлекли за собой трансформацию занятости. Сокращение числа рабочих мест в организованном секторе экономики привело к росту скрытой безработицы, усилению временной и сезонной занятости, расширению практик выездного заработка. Для сельской местности это означало не только экономическое, но и социальное расслоение: устойчивое положение сохраняли прежде всего работники бюджетной сферы и наиболее адаптированные хозяйствующие субъекты, тогда как значительная часть населения оказалась в ситуации хронической нестабильности.

Кризис 1990-х гг. оказал непосредственное влияние и на демографическую ситуацию в районе. Для большинства сельских муниципалитетов Забайкалья данного периода были характерны миграционный отток, снижение рождаемо-

¹ Данные похозяйственного учета ЛПХ Хилокского района за 1999 г. // ААХР. Ф. 67. Оп. 2. Д. 101. Л. 15–18.

² Читинская область за 60 лет Статистический ежегодник: статистический сборник / Облкомстат. Чита, 1997. 164 с.; Читинская область в цифрах. Статистический ежегодник: статистический сборник / Облкомстат. Чита, 2002. 368 с.

сти, рост смертности и старение населения¹. Последствия демографического спада были особенно заметны в малых сельских поселениях, где сокращение населения ослабляло локальные сообщества и подрывало основы функционирования социальной инфраструктуры, не обошли они стороной и Хилокский район, который развивался в рамках общей тенденции.

Социальная сфера в 1990-е гг. вступила в полосу затяжного кризиса. Ограниченность бюджетов, рост коммунальных и транспортных издержек, отсутствие инвестиций в капитальный ремонт и обновление материальной базы приводили к постепенной деградации части объектов образования, здравоохранения и культуры. Муниципальная власть, которая только формировалась как самостоятельный институт, объективно не располагала достаточными средствами для преодоления этой тенденции.

1990-е годы стали для Хилокского района периодом не просто экономических затруднений, а глубокой системной перестройки. Именно в это время возникли ограничения, определившие развитие местного самоуправления в последующие десятилетия: узость доходной базы, демографическое ослабление территории, инфраструктурная уязвимость и зависимость от внешней поддержки.

Становление местного самоуправления (МСУ) в Хилокском районе следует рассматривать как часть общероссийского процесса институциональной перестройки публичной власти. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принцип организационной самостоятельности местного самоуправления, а федеральное законодательство середины 1990-х гг. создало правовую основу для функционирования муниципальных образований. Однако перенос новой правовой модели на районный уровень происходил неравномерно и сопровождался существенными практическими трудностями.

В 1990-е гг. местное управление в Хилокском районе развивалось в условиях незавершенности законодательной базы, кадрового дефицита и слабости финансовых механизмов. Органы местной власти должны были одновременно осваивать новые организационные формы, обеспечивать решение текущих социальных и хозяйственных задач и адаптироваться к быстроменяющимся нормативным требованиям. По существу в этот период происходил переход от административной модели, встроеной в советскую вертикаль, к муниципальной модели с декларированной самостоятельностью, но ограниченными ресурсами.

Одной из центральных проблем было несоответствие между объемом полномочий и бюджетным обеспечением. На местный уровень возлагались функции по содержанию инфраструктуры, организации коммунального обслуживания, поддержанию сети учреждений социальной сферы, решению вопросов благоустройства и управления муниципальным имуществом. Однако собствен-

¹ Население Хилокского района: динамика численности населения 1975–2015 гг. URL: <https://ru.city-facts.com/khilokskij/population> (дата обращения: 20.04.2026).

ная доходная база района и поселений оставалась слабой, что делало органы местного самоуправления зависимыми от вышестоящих бюджетов¹.

Качественно новый этап начался в 2000-е гг. в связи с реформированием муниципальной системы на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Для Хилокского района это означало более четкое нормативное оформление муниципального района и входящих в его состав поселений, разграничение вопросов местного значения, формирование новой бюджетной и имущественной архитектуры². Данная модель была направлена на институциональное упорядочение местного самоуправления, однако на практике в сельских районах она выявила и ряд ограничений [8].

Во-первых, двухуровневая система муниципального управления предполагала наличие достаточного кадрового и финансового потенциала как на районном, так и на поселенческом уровне. Для территорий с малочисленным населением и ограниченной налоговой базой это требование часто оказывалось трудно выполнимым. Во-вторых, дробление полномочий и ресурсов между уровнями могло осложнять оперативное решение вопросов местного значения. В-третьих, сохранявшаяся зависимость от региональных трансфертов фактически ограничивала реальную автономию муниципалитетов.

В 2000–2010-е гг. в условиях двухуровневой системы МСУ администрация Хилокского района выполняла функции координатора межбюджетных отношений. Если в 2005 г. районная администрация распределяла между поселениями 12 субсидий на общую сумму 8,4 млн р., то в 2015 г. — уже 34 субсидии на сумму 41,2 млн р. (рост в 4,9 раза)³. Количество совместных с краевыми органами власти программ, в которых район выступал заказчиком-координатором, увеличилось с 3 в 2005 г. до 11 в 2015 г.⁴ Таким образом, фактически роль районной администрации как перераспределительного центра усилилась. Одновременно поселения выступали каналом локального представительства интересов населения, хотя их возможности были ограничены. Следовательно, в Хилокском районе система МСУ формировалась не как пространство полной самостоятельности, а как механизм адаптации местных сообществ к многоуровневой модели государственного и муниципального управления.

В этот период развитие Хилокского района происходило на фоне общероссийской макроэкономической стабилизации и усиления управленческой вертикали. Для муниципального уровня это означало более устойчивое нормативное

¹ Отчеты финансового управления администрации Хилокского района о межбюджетных трансфертах за 2005 и 2015 гг. URL: <https://hiloksky.75.ru> (дата обращения: 15.04.2026).

² Хилокский район: история и настоящее // Официальный сайт города Хилок. URL: <https://hilok.ru/karta-khilokskogo-raiona> (дата обращения: 20.04.2026).

³ Отчеты финансового управления администрации Хилокского района о межбюджетных трансфертах за 2005 и 2015 гг. URL: <https://hiloksky.75.ru> (дата обращения: 15.04.2026).

⁴ Там же.

А. А. Веснина, Т. В. Паликова. Становление и развитие системы местного самоуправления в Хилокском районе в постсоветский период

регулирование, относительную предсказуемость межбюджетных отношений и более активное использование программно-целевых механизмов.

Важную роль в стабилизации жизни района сыграл глава Юрий Иннокентьевич Коновалов, чье руководство пришлось на 2010-е гг. Именно при нем началось активное внедрение программно-целевых механизмов управления территорией.

Таблица 3

Динамика основных показателей (2000–2019 гг.)¹.

Показатель	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2019 г.	Изменение (2019/2000)
Численность населения района, чел.	33 626	32 600	31 760	29 667	27 947	-17 %
Численность населения г. Хилок, чел.	12 854	н/д	10 851	10 729	10 109	-21 %
Крупный рогатый скот, тыс. гол.	4,0	3,5	3,8	4,1	4,0	0 %
Производство молока, тыс. тонн	4,5	4,0	4,8	5,2	5,0	11 %
Количество КФХ	12	28	42	51	58	383 %
Собственные доходы бюджета, млн руб.	8,2	18,5	42,0	68,0	85,0	+937% (в ном. ценах)
Доля собственных доходов	12 %	15 %	18 %	21 %	24 %	+12 п.п.

Однако стабилизация не устранила структурные проблемы, сложившиеся в предшествующее десятилетие. Экономика района сохраняла аграрно-периферийный характер. Большое значение имели бюджетная сфера, малое предпринимательство и транспортно-сервисные функции [2, с. 50]. Сельское хозяйство продолжало играть важную роль, но его организационная структура изменилась: возросло значение фермерских и личных подсобных хозяйств, тогда

¹ Забайкальский край в цифрах. URL: https://75.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/mfi841wQ/10_5_2.pdf (дата обращения: 25.04.2026).

как крупные коллективные формы в позднесоветском виде уже не определяли хозяйственный профиль района.

Муниципальное управление в этот период было тесно связано с задачами поддержания жизнеспособности социальной инфраструктуры. Школы, учреждения первичного здравоохранения, культурные объекты, дороги местного значения и коммунальные сети нуждались в постоянном финансировании и обновлении. В условиях ограниченности собственных доходов именно взаимодействие районных властей с краевыми структурами становилось главным условием функционирования территории. Иначе говоря, строилось не на финансовой автономии, а на согласованном участии в программах более высокого уровня.

Демографическая ситуация оставалась напряженной. Для сельских районов Забайкалья были характерны миграционный отток молодежи, дефицит квалифицированных кадров, старение населения и неравномерность расселения. Эти факторы непосредственно влияли на эффективность МСУ: чем меньше население и чем слабее кадровый потенциал, тем сложнее обеспечивать устойчивое функционирование муниципальных институтов. За 2000–2019 гг., по данным Росстата, район потерял 5 679 человек (17% населения), но с учетом миграции реальная убыль может быть выше¹.

Роль районных и краевых властей в развитии Хилокского района в указанный период заключалась прежде всего в предотвращении дальнейшей деградации инфраструктуры и поддержании базовых социальных стандартов. Именно это обстоятельство позволяет сделать вывод, что постсоветская эволюция местного самоуправления в районе носила преимущественно компенсаторный характер. Речь шла не столько о расширении локальных возможностей роста, сколько о сохранении управляемости территории и минимально необходимого уровня жизнедеятельности.

Современный этап развития Хилокского района характеризуется сохранением большинства структурных ограничений, сложившихся в постсоветский период. К числу важнейших из них относятся ограниченность собственной доходной базы, демографическое сокращение, кадровый дефицит, территориальная протяженность и высокая стоимость содержания инфраструктуры. В таких условиях эффективность МСУ определяется не только качеством правового регулирования, но и способностью муниципальных органов выстраивать устойчивое взаимодействие с краевым уровнем власти.

Новый этап реформы связан с руководством Константина Викторовича Серова (2020–2025 гг.). Одной из центральных проблем остается финансовая зависимость муниципалитета. Даже при наличии формально закрепленных полномочий их реализация требует ресурсной базы, которая в сельских районах объективно ограничена. Это касается дорожного хозяйства, коммунальной инфраструктуры,

¹ Демографический ежегодник Забайкальского края. 2020: статистический сборник / Забайкалкрайстат. Чита, 2020. С. 54–56.

благоустройства, содержания социальных учреждений и вопросов территориального развития в целом. При этом снижение численности населения дополнительно сокращает возможности формирования собственных доходов.

Не менее значимой является кадровая проблема. Для районов типа Хилокского характерны трудности привлечения и закрепления специалистов в сфере муниципального управления, образования, здравоохранения, культуры и коммунального хозяйства. Отсутствие устойчивого кадрового пополнения снижает управленческую эффективность и ограничивает потенциал модернизации.

Вместе с тем у района сохраняются определенные перспективы развития. Они связаны с поддержкой сельскохозяйственного производства, развитием малых форм хозяйствования, укреплением транспортной и цифровой инфраструктуры, модернизацией социальных объектов и повышением адресности муниципальной политики. Особое значение имеет участие в региональных и федеральных программах, поскольку именно программный механизм позволяет частично компенсировать ресурсные ограничения местного уровня. В этом контексте перспективным направлением представляется усиление проектной компетентности муниципальной администрации и развитие практик взаимодействия с населением. Наиболее наглядно участие района в программных механизмах представлено в таблице 4.

Таблица 4
Участие Хилокского района в государственных программах (2020–2024 гг.)¹.

Программа	Получено средств, млн р.	Результат
Региональная программа «Развитие сельского хозяйства»	45	Построены две молочные фермы на 200 голов
Национальный проект «Образование»	12	отремонтированы три школы
Национальный проект «Культура»	5	отремонтирован один дом культуры
Программа «Чистая вода»	18	проведен водопровод в г. Хилок

Следовательно, современное состояние МСУ в Хилокском районе отражает общую для восточносибирской периферии тенденцию: формально развитая муниципальная система функционирует в условиях высокой зависимости от межбюджетного регулирования и внешней административной поддержки. Перспективы ее дальнейшего развития связаны не с абстрактным расширением

¹ Отчеты администрации Хилокского района о реализации муниципальных программ за 2020–2024 гг. URL: <https://hiloksky.75.ru> (дата обращения: 20.04.2026).

полномочий, а с укреплением реальной ресурсной, кадровой и инфраструктурной базы муниципалитета.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что становление и развитие системы местного самоуправления в Хилокском районе в постсоветский период проходили в несколько взаимосвязанных этапов.

Первый этап, относящийся к рубежу 1980–1990-х гг., характеризовался сохранением позднесоветской хозяйственно-административной модели, обеспечивавшей относительную устойчивость социальной инфраструктуры, но основанной на высокой зависимости от централизованного регулирования.

Второй этап — 1990-е гг. — стал временем глубокого системного кризиса. Разрушение прежних экономических связей, ослабление аграрного сектора, падение занятости, демографический спад и кризис социальной сферы создали крайне неблагоприятные условия для становления новой системы местного самоуправления. Именно в этот период сформировались основные структурные ограничения муниципального развития.

Третий этап, охватывающий 2000–2010-е гг., был связан с институциональным оформлением муниципальной системы, стабилизацией нормативной базы и развитием программных механизмов управления. Однако эта стабилизация не устранила зависимость района от краевой и федеральной поддержки, а местное самоуправление продолжало функционировать в условиях ограниченных собственных ресурсов.

Современный этап демонстрирует сочетание институциональной устойчивости и сохраняющихся системных проблем. Местное самоуправление в Хилокском районе выполняет важную функцию поддержания жизнеспособности территории, однако его эффективность по-прежнему определяется состоянием экономики, демографии, инфраструктуры и межбюджетных отношений.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что становление и развитие системы местного самоуправления в Хилокском районе в постсоветский период представляли собой не линейный процесс наращивания локальной автономии, а сложную, противоречивую и во многом вынужденную адаптацию муниципальных институтов к условиям системной трансформации российского государства и экономики. Выделенные четыре этапа — позднесоветский, кризисный 1990-х гг., стабилизационный 2000–2010-х гг. и современный (с 2020 г.) — демонстрируют, что каждый из них имел собственную логику, но ни один не привел к преодолению фундаментальных ограничений, унаследованных от советской модели или порожденных реформами 1990-х гг.

Местное самоуправление в Хилокском районе на всем протяжении постсоветского периода носило преимущественно компенсаторно-адаптационный характер. Это означает, что главной функцией муниципальной власти здесь было не столько инициирование развития и реализация самостоятельной социально-экономической политики, сколько смягчение последствий кризисных явлений, поддержание минимальных стандартов жизнеобеспечения территории и адапта-

ция федеральных и региональных программных решений к местным условиям. Структурные ограничения — узость собственной доходной базы, затяжной демографический спад, хронический кадровый дефицит в сельской местности и высокая зависимость от межбюджетных трансфертов — оказались устойчивыми и не были преодолены даже в период макроэкономической стабилизации 2000–2010-х гг.

Особого внимания заслуживает выявленное в исследовании противоречие между формальной институциональной самостоятельностью местного самоуправления, закрепленной Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ, и реальной ограниченностью ресурсов, находящихся в распоряжении муниципалитета. В случае Хилокского района это противоречие проявлялось наиболее остро. Расширение перечня вопросов местного значения не сопровождалось адекватным расширением доходных источников, а двухуровневая модель муниципальной организации на практике усиливала роль районной администрации как перераспределительного центра, но не создавала условия для финансовой самодостаточности поселений.

В итоге Хилокский район предстает не как исключение, а как типичный пример постсоветской периферийной муниципальной территории Восточной Сибири. Его опыт показывает, что эффективность местного самоуправления в подобных условиях определяется не столько качеством правового регулирования или инициативой отдельных муниципальных служащих, сколько состоянием экономической базы, демографической динамикой и характером межбюджетных отношений с региональным и федеральным уровнем. Перспективы дальнейшего развития системы местного самоуправления в Хилокском районе связаны не с абстрактным расширением полномочий, а с практическим решением трех взаимосвязанных задач: укрепление собственной доходной базы через поддержку всех видов локальных форм хозяйствования, преодоление кадрового дефицита через социальную и инфраструктурную поддержку сельских территорий и повышение проектной компетентности муниципальной администрации для более эффективного участия в региональных и федеральных программах. Без решения этих фундаментальных проблем любое дальнейшее реформирование местного самоуправления на подобных территориях рискует сохранить разрыв между формальными институтами и реальными возможностями местной власти.

Литература

1. Бейдина Т. Е., Зимина Н. В., Кухарский А. Н. Государственное и муниципальное управление в Забайкальском крае: особенности, проблемы, направления совершенствования. Чита: Изд-во ЗабГУ, 2020. 242 с.
2. Зайцева Е. А. Сельские территории Забайкалья в постсоветский период: демографические и социально-экономические трансформации // Вестник Забайкальского государственного университета. 2021. Т. 27, № 3. С. 45–58.
3. Корсун О. В. Постсоветская аграрная трансформация в Забайкалье // Степной бюллетень. 2015. № 45. С. 30–31.

4. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации. Доклад Института экономики Российской академии наук и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / руководители авторского коллектива С. Д. Валентей, Т. Я. Хабриева. Москва, 2008. 126 с.

5. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционно-правовое исследование. Москва: Норма, 2022. 320 с.

6. Петрова С. В., Смирнов А. К. Аграрный кризис 1990-х годов и трансформация сельского хозяйства в восточных регионах России // Экономическая история России: проблемы, поиски, решения: ежегодник. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2018. С. 234–248.

7. Сидоров С. А. Государственная политика развития Дальнего Востока и Забайкалья в постсоветский период: цели и результаты // Научные ведомости БелГУ. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика. 2011. № 7(102), вып. 18. С. 252–257.

8. Федеральный закон № 131-ФЗ и практика его применения в муниципальных образованиях Забайкальского края: аналитический доклад / под общей редакцией М. Ю. Кузнецова. Чита: Изд-во ЗабГУ, 2017. 112 с.

Статья поступила в редакцию 11.05.2026; одобрена после рецензирования 27.05.2026; принята к публикации 05.06.2026.

THE FORMATION AND DEVELOPMENT
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM
IN THE KHILOKSKY DISTRICT IN THE POST-SOVIET PERIOD

Anna A. Vesnina

Teacher

SOSH No. 36

3V Magistralnaya St., 670009 Ulan-Ude, Russia;

Master Student

Dorzhi Banzarov Buryat State University

4 Ranzhurova St., 670000 Ulan-Ude, Russia

vesnina.anna03@mail.ru

Tatyana V. Palikova

Dr. Sci. (Hist.), Prof.

Dorzhi Banzarov Buryat State University

4 Ranzhurova St., 670000 Ulan-Ude, Russia

nnet2861@gmail.com

Abstract. Based on the analysis of regulatory legal acts, statistical data, and local history sources, the article investigates the formation and evolution of the local self-government system in the Khiloksky District of the Zabaykalsky Krai during the post-Soviet period (1990–2024). The relevance of the study stems from the need to explore the localized features of institutional transformations at the level of an individual municipality, where nationwide reforms manifested in specific patterns of economic, demographic, and administrative dynamics, whereas the country's eastern regions receive significantly less coverage in scholarly literature than the western ones. Four key stages of the institutional transformation

of municipal authority are identified and characterized: the late Soviet (late 1980s), crisis (1990s), stabilization (2000s–2010s), and contemporary (since 2020) periods. The development of local self-government was primarily compensatory-adaptive in nature, conditioned by a narrow revenue base, prolonged demographic decline, chronic personnel shortages, and a high dependency on intergovernmental transfers from the regional and federal levels. The study reveals a contradiction between the formal autonomy of local government and the actual limitation of available resources, which significantly constrained the potential for self-sustained socio-economic development of the territory. The Khiloksky District is presented as a typical case study of a post-Soviet peripheral municipality in Eastern Siberia, the exploration of which helps update the understanding of the actual mechanisms and constraints of local government operations in modern urban and rural municipalities.

Keywords: Khiloksky District, Zabaykalsky Krai, post-Soviet period, local self-government, municipal reform, demographic decline, agriculture, socio-economic development, municipal governance.

For citation

Vesnina A. A., Palikova T. V. The Formation and Development of the Local Self-Government System in the Khiloksky District in the Post-Soviet Period. *Bulletin of Buryat State University. Inner Asia Humanities Research*. 2026; 2: 46–59 (in Russ).

The article was submitted 11.05.2026; approved after reviewing 27.05.2026; accepted for publication 05.06.2026.