

Научный журнал

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

■ выпуск 10(115) • 2024 • том 14

Журнал «Вопросы национальных и федеративных отношений»
включен в перечень рецензируемых научных изданий ВАК,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата
наук, на соискание ученой степени доктора наук
по политическим и историческим наукам

Москва, 2024



ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Вячеслав Александрович
МИХАЙЛОВ

Председатель Совета, д.и.н., профессор,
зав. кафедрой национальных и федеративных
отношений РАНХ и ГС при Президенте РФ

Редакционный Совет

Рамазан Гаджимурадович
АБДУЛАТИПОВ

д.ф.н., постоянный представитель Российской Федерации
при Организации Исламского сотрудничества

Любовь Федоровна
БОЛТЕНКОВА

д.ю.н., профессор РАНХ и ГС при Президенте РФ

Владимир Иванович
ВАСИЛЕНКО

д.п.н., профессор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

Владимир Александрович
ВОЛОХ

д.п.н., профессор Государственного университета управления

Вадим Витальевич
ГАЙДУК

д.п.н., руководитель Центра политико-правовых исследований
АНО «Евразийский научно-исследовательский институт
проблем права»

Владимир Юрьевич
ЗОРИН

д.п.н., руководитель Центра по научному взаимодействию
с общественными организациями, СМИ и органами
государственной власти ИЭА РАН

Раушан Мусахановна
КАНАПЬЯНОВА

д.п.н., профессор кафедры международного культурного
сотрудничества МГИК

В. Микаэль
КАССАЕ НЫГУСИЕ

д.и.н., профессор кафедры теории и истории международных
отношений Российского университета дружбы народов

Геннадий Яковлевич
КОЗЛОВ

д.и.н., профессор Рязанского государственного университета
им. С.А. Есенина

Игорь Георгиевич
КОСИКОВ

д.и.н., главный научный сотрудник Института этнологии
и антропологии РАН

Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ

д.п.н., профессор Российского университета
дружбы народов

Марина Николаевна
МОСЕЙКИНА

д.и.н. профессор, заведующая кафедрой истории России
Российского университета дружбы народов

Александр Данилович
НАЗАРОВ

д.и.н., профессор, зам. руководителя кафедры
по научной работе Московского авиационного института

Дарья Вячеславовна
ПЕРКОВА

к.п.н., ответственный редактор

Александр Васильевич
ПОНЕДЕЛКОВ

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии
и этнополитики Южно-Российского института управления –
филиал РАНХ и ГС при Президенте РФ

Дмитрий Егорович
СЛИЗОВСКИЙ

д.и.н., профессор кафедры истории России
Российского университета дружбы народов

Александр Михайлович
СТАРОСТИН

д.п.н., профессор, Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)

Шукран Саидовна
СУЛЕЙМАНОВА

д.п.н., профессор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

Жибек Сапарбековна
СЫЗДЫКОВА

д.и.н., профессор, ведущий научный сотрудник
научно-исследовательской лаборатории Экологии культуры
Востока Московского государственного университета
имени М. В. Ломоносова,
заместитель главного редактора журнала

Редакционная коллегия

Главный редактор – СУЛЕЙМАНОВА Ш.С.,
д.п.н., профессор РАНХиГС

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство
«Наука сегодня»

ЖУРНАЛ ВКЛЮЧЕН В ПЕРЕЧЕНЬ ВАК РФ

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой
по надзору в сфере массовых
коммуникаций, связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер
ПИ № ФС77-47487
от 25 ноября 2011 года

Журнал издается ежемесячно
Журнал включен в базу РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)

Включен в каталог
Ulrich's Periodicals Directory
Пятилетний импакт-фактор
журнала: 0, 369

Адрес редакции:
115598, г. Москва,
ул. Загорьевская, д. 10, корп. 4,
цокольный этаж, помещение I,
комната 7-1, офис 4
Тел.: (910) 463-53-42
www.etnopolitolog.ru
E-mail: etnopolitolog@yandex.ru

Мнение авторов может
не совпадать
с мнением редакции.
При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.
Научные статьи, публикуемые
в журнале подлежат
обязательному
рецензированию.

Ответственный редактор
Перкова Д.В.
Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 25.10.2024.

Формат 60×84/8. Объем 34,5
Печать офсетная.
Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500).

Заказ №

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва, ул. Щипок, 28
Тел.: (495) 651-84-56

ISSN 2226-8596 (print)

12 выпусков в год и 2 выпуска в год переводной (англ.) версии

Языки: русский, английский

<http://etnopolitolog>

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ

Включен в каталог периодических изданий Ульрих (Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>)

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals

Library Cyberleninka

Подписной индекс издания в каталоге агентства Роспечать 70114

Цели и тематика

Журнал ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ – периодическое международное рецензируемое научное издание в области политических исследований. Журнал является международным как по составу редакционного совета и редколлегии, так и по авторам и тематике публикаций.

Научный журнал издается с 2011 года в издательстве «Наука сегодня». С 2018 года издается переводная (англ.) версия журнала. С момента своего создания, журнал ориентировался на высокие научные и этические стандарты и сегодня является одним из ведущих политологических журналов России.

Цель журнала – способствовать научному обмену и сотрудничеству между российскими и зарубежными политологами.

Журнал предназначен для публикации результатов фундаментальных и прикладных научных исследований. Тематическая направленность журнала отражается в следующих постоянных рубриках: «Отечественная история, этнология и этнография», «История международных отношений и мировой политики», «История и философия политики», «Политические институты, процессы и технологии», «Политическая культура, этнополитика и идеологии», «Политические проблемы международных отношений и глобализации».

Формат публикаций: научные статьи, обзорные научные материалы, материалы круглых столов, научные рецензии, научные сообщения, посвященные исследовательским проблемам в сфере политики и политологии.

В своей деятельности редакционный совет и редколлегия журнала руководствуется принципами, определяемыми ВАК России для научных журналов, в том числе: наличие института рецензирования для экспертной оценки качества научных статей; информационная открытость издания; наличие и соблюдение правил и этических стандартов представления рукописей авторами.

Целевой аудиторией журнала являются российские и зарубежные специалисты-политологи, а также аспиранты и магистры, обучающиеся по направлениям политология, государственное и муниципальное управление и международные отношения.

Журнал строго придерживается международных стандартов публикационной этики, обозначенных в документе COPE (Committee on Publication Ethics) <http://publicationethics.org>

Полные сведения о журнале и его редакционной политике, требования о подготовке и публикации статей, архив (выпуски с 2011 года) и дополнительная информация размещена на сайте: <http://etnopolitolog.ru>

Электронный адрес: etnopolitolog@yandex.ru

ISSN 2226-8596 (print)

12 issues a year plus 2 issues a year of the translated (eng.) version

Languages: Russian and English

<http://etnopolitolog>

Included in the list of peer-reviewed scientific publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation

Included in the Ulrich's Periodicals Directory

Materials of the journal are placed on the RSCI platform of the Russian scientific electronic library – Electronic Journals Library Cyberleninka

Subscription index of the journal in the Rospechat Agency catalogue is: 70114

Objectives and Themes

Academic journal «Issues of National and Federative Relations» is an international peer-reviewed scientific periodical in the field of political studies. The journal has an international character because of the composition of its Editorial Board, its editors, its contributing authors and topics of its publications.

The scientific journal is published since 2011 at the «Publishing House «Science Today». Translated (eng.) version of the journal is published since 2018. Since its inception, the journal was guided by high scientific and ethical standards and today it is one of the leading political science journals in Russia.

The purpose of the journal is to promote scientific exchange and cooperation between Russian and foreign political scientists.

The journal is intended for the publication of the results of fundamental and applied scientific research. Thematic focus of the journal is reflected in the following permanent headings: «Domestic history, ethnology and ethnography», «History of international relations and world politics», «History and philosophy of politics», «Political institutions, processes and technologies», «Political culture, ethnopoltics and ideologies», «Political problems of international relations and globalization.»

Format of publications: scientific articles, reviews, scientific materials, materials of round tables, scientific reviews, scientific reports devoted to research problems in the field of politics and political science.

The Editorial Board and the editors of the journal in their activities are guided by the principles defined by VAK of Russia for scientific journals, including: presence of the institute of peer review for the expert quality assessment of scientific articles; information openness of the publications; availability and compliance with the rules and ethical standards for the submission of manuscripts by the authors.

The target audience of the journal is Russian and foreign specialists-political scientists, as well as graduate students and masters in the fields of political science, state and municipal management and international relations.

The journal strictly adheres to the international publishing standards and publication ethics identified in the COPE (Committee on Publication Ethics) document. <http://publicationethics.org>.

Full details of the journal and its editorial policy, requirements to the preparation and publication of articles, archive (issues since 2011) and additional information are available on the website: <http://etnopolitolog.ru>

E-mail address: etnopolitolog@yandex.ru

ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ, ЭТНОЛОГИЯ, ЭТНОГРАФИЯ

Курбанов Н.И., Варакин М.М.

«Русский вопрос» и международное положение в Восточной Азии
в 1930-е гг.: взгляд А.И. Деникина3098

Плеханов А.А.

«Царское око видит далеко»
(Тайная канцелярия Петра Великого)3108

Бубович С.С.

Подготовка кадров в Ульяновской области в послевоенные годы3117

Вдовин С.С.

Некоторые аспекты межэтнических отношений в Хорезме
в конце XVIII – середине XIX в.3122

Ивлев Д.М.

Реконструкция Вышневолоцкого водораздельного участка
в период 1784-1792 гг. в документах Государственного архива
Тверской области3128

Личак Н.А., Руденко Л.Д., Кривова А.Л.

Исторические этапы развития отечественной системы
местного самоуправления в советский период3137

Лю Чжэнь

Проблемы сотрудничества СССР и Китая
в области экономики и торговли3149

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ

Легостаев И.А.

Дискурс-анализ в политической науке:
методологические возможности и ограничения3157

Проценко А.В., Бервино Е.Г.

Охранительная функция умеренного консерватизма
в условиях геополитических трансформаций3166

Пряничников Н.О.

Развитие концепции мифомотора
в этносимволистских теориях нации и национализма3176

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Балынская Н.Р., Дзюбан В.В., Муртазин Р.А.

Институционализация основы формирования и реализации
государственной национальной политики Российской Федерации3185

Абрамов И.О.

Сравнительный анализ моделей лоббизма
в странах Центральной Азии.....3196

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ

Летяев В.А., Карпович О.Г., Игнатова К.Э.

Суверенизация государственной национальной политики
в контексте российского участия в Совете Европы3206

Васюшкин А.В.

Теоретические аспекты индикативного управления
социально-экономическими процессами.....3219

Летяев В.А., Закаурцева Т.А., Ногмова А.Ш., Игнатова К.Э.

Разноуровневая модель управленческих решений
в Республике Татарстан по противодействию рискам и угрозам
в сфере межнациональных отношений3226

Баранов О.А., Алексанян Л.В., Болиева А.А., Цаллаева З.В.

Основные характеристики и психологические особенности лиц,
попавших под влияние идеологии «колумбайна» («скулшутинга»)
Алгоритм работы по выявлению фактов распространения
скулшутинга в образовательных организациях3232

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Шангараев Р.Н., Гончаров С.В.

Особенности формирования турецкой диаспоры в Германии3243

Люй Чжэньжун

Элементы китайской культуры в китайской внешней политике
на примере Центральной Азии3253

Богданова А.В., Жукова Е.В.

Влияние исторического мифа на развитие сепаратистских
тенденций (на примере Каталонии и Косова)3264

Каркин А.С.

Влияние политической ситуации на подготовку спортсменов:
история и современность.....3273

Юань Чэньчжао, Цянь Чэнь

От советской модели к китайской специфике: сравнительное
исследование путей модернизации правящих партий
в социалистических государствах3282

Гребнев Р.Д.

Латиноамериканский регионализм на пути к децентрализации
глобального регулирования международных отношений.....3286

Гришанова А.Г.

Демографическая безопасность и миграционные процессы
в контексте интеграции на постсоветском пространстве3298

Цзян Дани

Исследование упорядочения и перевода архивных материалов
международных линий связи в Северо-Восточном Китае
в период войны сопротивления японской экспансии
с точки зрения китайских и российских архивов3310

Ощепков Е.Р.

Стратегический диалог Японии и АСЕАН:
истоки, эволюция, перспективы.....3315

Фам Хоанг Ань, До Тхи Ван Фыонг, Фан Тхи Ньюан

Вьетнам – АСЕАН: политические уроки истории3329

Фатхуллина Д.В.

Образовательная политика как направление работы
Королевства Саудовская Аравия в рамках политики «мягкой силы»3341

РЕЦЕНЗИИ И ОБЗОРЫ

Медведев Н.П., Слизовский Д.Е.

Электорально-политическая конкуренция: аналитический обзор
научных публикаций (часть первая)3350

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ

DOI 10.35775/PSI.2024.115.10.006

УДК 352.07

Н.А. ЛИЧАК

доктор культурологии, доцент, профессор кафедры современных аксиологических проблем и религиозной мысли, ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», г. Москва, Россия;
заведующий кафедрой гуманитарных наук, ФГБОУ ВО «Ярославский государственный технический университет», Россия, г. Ярославль
E-mail: lichakna@ystu.ru

Л.Д. РУДЕНКО

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры социально-политических институтов, процессов и технологий, ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», г. Москва, Россия; доцент кафедры гуманитарных наук, ФГБОУ ВО «Ярославский государственный технический университет», Россия, г. Ярославль
E-mail: ococha@mail.ru

А.Л. КРИВОВА

старший преподаватель кафедры социально-политических институтов, процессов и технологий, ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет», Россия, г. Москва
E-mail: krivovaal@rgsu.net

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД¹

В статье рассмотрены принципы взаимодействия государственных и местных органов власти в разные периоды в советском государстве. Анализируя эволюционные основы местного самоуправления в стране и выделив основы, заложенные в управление советским обществом, следует отметить, что координация развития государства на базе социалистических принципов являлась важнейшим условием сохранения стабильности советского политического режима. В ходе анализа положений работ советских классиков и отечественных исследователей были применены методы историко-философского анализа, сравнительного анализа, междисциплинарный подход. Было отмечено, что процесс опоры на местные органы власти интенсифицировался в стабильные периоды развития советского общества и замедлялся в условиях угрозы

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Земский уклад: на пути укрепления общероссийской гражданской идентичности» (FSZZ-2024-0012), № 1024071600015-7-5.4.1;5.5.1;5.6.2;5.9.1;6.3.1.

и вызовов военного времени. Базовым выводом проведенного исследования является тот, что в советском обществе в условиях тоталитарного ограниченного государственного управления сформировалась собственная модель местного самоуправления. Вместе с тем идеологические, административные и хозяйственные барьеры, стоявшие на пути развития местного самоуправления, постепенно снижались, стимулируя участие граждан в общественном политическом и экономическом управлении. Схема взаимодействия характеризовалась целым рядом особенностей, которые в дальнейшем способствовали ее трансформации.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, исторические этапы, СССР.

Формирование системы местного самоуправления является важным условием развития современного государства. Оно выступает в роли противовеса центральной власти и гарантом существования в обществе широкого круга мнений по целому ряду вопросов, благодаря чему возможен диалог между гражданским обществом и государством. С развитием местного самоуправления в России связываются надежды на становление и укрепление демократического гражданского общества, формирование чувства общего интереса и самоответственности местных жителей за состояние общих дел. Население привыкает не только к различным формам общественной самоорганизации, но и к различным способам и формам самостоятельного решения вопросов местного значения, контроля деятельности избранных должностных лиц. Местное самоуправление представляет собой не только особый вид общественного управления, основанный на началах самоорганизации и самоответственности населения, органов и должностных лиц местного самоуправления, но и определенную форму осуществления народом своей власти [8. С. 7-8].

Исследователи принципов местного самоуправления пришли к выводу о том, что в Советской России местное самоуправление имело различные формы и методы функционирования в зависимости от исторического периода. Например, период НЭПа отличался более демократичными принципами и большей автономией местных органов власти [4. С. 62]. В то же время, в более поздние годы, самоуправление становилось более централизованным и подконтрольным центральной власти [2. С. 23]. Следует отметить, что развитие местного самоуправления в Советской России отражало общие тенденции развития государственного управления и политической системы в целом. В настоящее время в России активно ведется работа по укреплению и развитию местного самоуправления, с целью повышения его эффективности и содействия стабильному и устойчивому развитию субъектов Федерации, а «самоуправление приобретает свойства самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления» [11. С. 116].

Несомненным позитивным моментом имеющихся работ можно считать последовательное усиление внимания к фактам реальной жизни, к истории отечественного самоуправления. Так, в истории местного самоуправления

в Советском Союзе можно выделить три важных этапа. На первом этапе (1917–1950 гг.) были заданы основы формирования и развития органов власти на местном уровне. Второй этап (1960–1980 гг.) связан с выявлением особенностей структуры и функционирования местного самоуправления в исследуемый период. В ходе третьего этапа (1990-е гг.) произошло окончательное закрепление организационно-правовых основ местного самоуправления в России.

Исторический опыт Советской России – источник уникальных данных о проблемах взаимодействия власти и граждан. Советская модель местного самоуправления сменила земскую модель, существовавшую в России до 1917 г. и прошла несколько этапов в своем развитии за 70 лет своего существования, закрепив несколько принципов организации взаимодействия государственной и местной власти в СССР, основными из которых являлись:

- принцип демократического централизма. Вышестоящие Советы главенствовали над деятельностью нижестоящих органов государственного управления. Вышестоящие Советы наделялись правом отмены решений нижестоящих Советов, если они противоречили законодательству.
- принцип двойственности управления. Различные исполнительные комитеты, отделы управления находились в подчинении местных Советов, осуществлявших их формирование, но при этом были подотчетны и вышестоящим Советам.
- координация через местные советы. Это были выборные органы, в них обязательно входило все местное руководство. Сессии советов работали в разном режиме – от ежемесячного до ежегодного, в зависимости от локальных условий. Решения местных советов формально были обязательными, хотя и с оговорками.
- координация через партийные органы. Если координации на уровне местных советов оказывалось недостаточно, в дело вступали партийные органы. Например, все местные руководители встречались на бюро райкома партии или подобных мероприятиях.

Первый период имеет отношение к созданию новой системы органов местного управления. Большевики, получившие власть в 1917 г., начали выстраивать совершенно новое государство, в котором основой являлся ленинский принцип о необходимости первоначального уничтожения предшествующей государственной системы: «Ни железные дороги, ни транспорт, ни крупные машины и предприятия вообще не могут функционировать правильно, если нет единства воли, связывающего всю наличность трудящихся в один хозяйственный орган, работающий с правильностью часового механизма» [5. С. 186]. С момента ликвидации земства появилась необходимость сформировать совершенно новую структуру управления местным хозяйством.

Принципам предыдущего самостоятельного управления противопоставлялась концепция демократического централизма, согласно которой местные Советы являлись только одной из сторон развития власти государства и предназначались для проведения политики, вырабатываемой в общегосударственном центре. Страна превратилась в сеть Советов, которые были созданы во всех

территориальных единицах независимо от их размера. Все представительные органы сверху донизу составляли единую систему органов государственной власти [8. С. 55]. Делегаты низовых Советов создали властные органы власти, делегаты волостных – уездные органы, делегаты уездных – губернские и так до самого Всероссийского Съезда Советов. До 20 марта 1918 г. действовал Наркомат по местному самоуправлению, но после выхода из коалиционного (с левыми эсерами) правительства левых социалистов-революционеров, он был упразднен как самостоятельное образование.

Анализируя законодательство того периода, можно выделить три характерные черты присущие местным Советам:

- местные Советы являлись органами власти и управления, действующими в границах существовавших административных территорий;
- существовала организационная взаимосвязь и соподчиненность по вертикали;
- при определении компетенции и пределов полномочий местных Советов, устанавливалась их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но их деятельность допускалась лишь в соответствии с решениями центральной власти и вышестоящих Советов.

В Конституции РСФСР 1918 г. задачи местных Советов определялись следующим образом:

- проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти;
- принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;
- разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;
- объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

В местных Советах были созданы специальные органы (коммунотделы) для руководства «коммунальным хозяйством». Самостоятельная хозяйственная деятельность данных органов местной власти началась осенью 1924 г. с выделения самостоятельных городских бюджетов.

Данному периоду деятельности Советов были присущи:

- некоторая децентрализация единой иерархической советской системы, перераспределение прерогатив в сторону некоторого усиления прав и полномочий ее низовых звеньев;
- расширение социально-экономических полномочий местных Советов в лице их исполнительных органов за счет поглощения ими местных территориальных органов, центральных правительственных структур, формирование специальных органов управления коммунальным хозяйством;
- попытки более или менее широкого вовлечения в избирательный процесс на местах «трудящихся масс», оживления Советов при сохранении жесткого политического контроля со стороны правящей партии;

– формирование самостоятельной финансово-материальной базы местных Советов, восстановление системы налогообложения в условиях реанимации товарно-денежных отношений;

– создание нормативно-правовой основы, обеспечивавшей определенную «автономизацию» местных Советов.

На рубеже 1920-1930-х гг. в стране сформировалась тоталитарная система власти («сталинский тоталитаризм»). Сталинизм характеризовался насильственным установлением однопартийной политической системы и ведущей роли партии в государственной деятельности, уничтожением политических оппонентов, установлением культа личности вождя, созданием системы идеологических организаций, формированием разветвленной системы контроля за гражданами, использованием мощного репрессивного аппарата, а также опорой на армию [7. С. 131].

Партийная власть быстро срасталась с властью государственного аппарата. Руководители партии одновременно занимали руководящие государственные должности. В сложившейся административно-командной системе государственные и хозяйственные органы действовали под жестким контролем партийных органов. Сформировался привилегированный слой бюрократии, занимавшей места в партийных, советских, военных, хозяйственных, репрессивных и иных органах. Партийная идеология превращалась в государственную.

Важной вехой в процессе строительства системы власти на уровне субъектов Советской Федерации стала Конституция СССР 1924 г. Первым законодательным актом, заложившим фундамент советского городского самоуправления, было «Положение о городских Советах», введенное в действие 7 декабря 1925 г. на основании ст. 5 постановления Второй сессии ВЦИК XII созыва от 25 октября 1925 г. Согласно ст. 1 названного Положения городские Советы депутатов были образованы во всех городах и поселках СССР. Ст. 3 устанавливала, что «городские Советы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве».

Одновременно вышел декрет «О выделении самостоятельных городских бюджетов». Хозяйственная функция Советов наращивалась в основном по «горизонтали»: шла передача им государственных функций от местных органов ВСНХ и СТО и постепенное прекращение деятельности этих органов, что позволило ликвидировать засилие данных ведомств на местах. Была создана новая «горизонталь» – Всероссийское заготовительное общество коммун (ВЗОК).

К 1926 г. Советы, по существу, стали хозяевами подведомственных им территорий. В «Положении о местных финансах Союза СССР» от 25 апреля 1926 г. подробно были перечислены функции местных Советов и обусловленные ими расходы, относимые на местные средства. В частности, среди девяти основных групп полномочий органов местного самоуправления и связанных с ними расходов можно выделить обязательства по народному образованию, народному здравоохранению, социальному обеспечению, содержанию коммунального

имущества и предприятий, благоустройству населенных пунктов, сельскому хозяйству, промышленности и торговле местного значения. Уже в 1927-1928 гг. объем местного бюджета СССР приблизительно вдвое превысил соответствующие земско-городские бюджеты России 1913 г. Всего за 5 лет (1922/1923-1926/1927 гг.) местный бюджет СССР возрос с 336,3 до 1796,9 млн. руб., т.е. более чем в 5 раз [1. С. 76].

Среди источников доходов местных органов власти выделялась группа самостоятельных источников (коммунальные предприятия, самостоятельные местные налоги и сборы, местные займы, имущества местных Советов и др.) и группа финансовых источников, связанных с государственными доходами и передаваемых в местный бюджет в виде различного рода отчислений, а также в виде прямых пособий из государственных средств.

Заложенные основы самостоятельности Советов позволили им приступить к активной деятельности по возрождению народного хозяйства. С 1923 по 1927 гг. города были восстановлены до уровня 1913 г. В 1926 г. 87% городов страны подготовили обмерные планы, на основе которых начали разрабатываться проекты планировки. К этому времени была сформирована иерархия Советов (на местном уровне – сельские, районные, окружные и областные Советы). Существенную роль в «советском строительстве» сыграли сохранившиеся кадры городских и земских деятелей, честно и преданно служившие советской власти в указанный период. Их усилиями в структуру и организацию Советов был внесен богатый профессиональный опыт «земского и городского дела», обеспечившие возможность в очень короткий период восстановить российские города, победить разруху [1. С. 81]. Резюмируя вышесказанное, можно утверждать, что к концу 1920-х гг. в Советском Союзе стала складываться одна из самобытных моделей местного (муниципального) управления.

Многие отождествляли Советы с массовыми общественными организациями. И.В. Сталин в январе 1926 г. в работе «К вопросам ленинизма» писал, что «Советы есть массовая организация всех трудящихся города и деревни» [9. С. 33], определяя место данных органов в системе разветвлений в центре и на местах в виде административных, хозяйственных, военных, культурных и других государственных организаций, самочинных массовых объединений трудящихся, объединяющих данные сообщества с населением, к «рычагам» и «приводам», с помощью которых партия коммунистов управляет страной.

Итак, в конце 1924 г. Советы получили право в городах самостоятельно решать вопросы финансирования собственной деятельности. Кроме того, с развитием товарно-денежного оборота советы получили возможность извлекать доход посредством вновь установленных налогов, взимания платы за жилье и предоставляемые услуги коммунального характера. Положение «О городских советах», принятое в 1925 г., согласно которому городские советы в пределах своего ведения признавались высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяли все трудящееся население для участия

в местном и государственном управлении. В последующем расширяется и политико-административные функции Советов.

С конца 1920-1930-х гг. политика большевиков была направлена на свертывание системы местного самоуправления и замену ее системой государственно-партийного руководства. Стала быстро формироваться новая структура единых, централизованных государственных органов, где все уровни соподчинения (от всесоюзных до местных) были четко определены. Выборы носили формальный характер. Старое административно-территориальное деление России на губернии и уезды уже не отвечало целям и задачам нового социалистического государства. Сформированная трехзвенная система административно-территориального устройства страны (область, округ, район) должна была не только оценить все хозяйственные возможности мест в интересах общего экономического подъема СССР, но и способствовать укреплению диктатуры рабочего класса, упрочению местных органов государственной власти.

В 1930-е годы в территориальном управлении страной превалирующим оказался политический принцип, связанный первоначально с доктриной руководящей роли рабочего класса и ведущего значения пролетарских центров. Поэтому территории, административно подчиненные городским Советам, стали занимать особое положение в системе советского управленческого и административно-территориального устройства.

В конце 1920-1930-х гг. только некоторые местные органы власти (городские и сельские Советы) избирались непосредственно населением и являлись постоянно действующими органами. Что касается районных, окружных, областных, краевых и автономных республиканских органов власти, то они функционировали в виде периодически созывавшихся съездов Советов, на которых избирались исполнительные органы – исполнительные комитеты, ответственные перед съездами Советов. В период между съездами Советов исполнительные комитеты пользовались почти всеми правами съездов.

В середине 1930-х гг. в стране окончательно утвердился тоталитарный режим. Всякое проявление народовластия было исключено, а демократические права и свободы, провозглашенные в Конституции СССР 1936 г. (Конституции РСФСР 1937 г.), превратились в фикцию.

В период послевоенного восстановления страны государственная вертикаль управления была усилена, а роль местного самоуправления и Советов была подчинена принципу партийного руководства. Местные Советы депутатов трудящихся руководили различными аспектами жизни сельских и городских сообществ, однако их деятельность контролировалась и руководилась партийной организацией.

Советы работали в сессионном порядке. Процедура сессий Советов депутатов трудящихся устанавливались конституциями союзных и автономных республик. В частности, в городских и сельских Советах срок созыва сессий устанавливался не реже одного раза в месяц. На этих сессиях принимались решения, предусматривавшие административную ответственность за определенные нарушения (в

частности, по охране общественного порядка, охране здоровья населения, установлению порядка и времени торговли, по борьбе со стихийными бедствиями и т.п.). Из депутатов на сессиях Советов по отдельным отраслям образовывались постоянные комиссии: мандатная, бюджетно-финансовая, местной промышленности, сельского хозяйства и заготовок, здравоохранения, народного образования, культурно-просветительной работы, социального обеспечения, торговли и кооперации, коммунального хозяйства и благоустройства, дорожного строительства и т.п. Кроме постоянных комиссий, избирались и временные комиссии для реализации отдельных поручений, единовременных заданий и т.п.

Территориальное самоуправление в 1960-х гг. начало активно развиваться как часть системы государственной власти и народного самоуправления. Партия ставила перед местными Советами задачу преобразования их в органы коммунистического общественного самоуправления, объединяющие в себе государственную власть и самоуправление народа.

Эти изменения были направлены на улучшение системы управления и повышение эффективности производства. В результате преобразований в системе исполнительной власти и управления промышленностью были внесены значительные изменения, что способствовало развитию экономики и повышению жизненного уровня населения.

Таким образом, интерес к территориальному самоуправлению в период развития социализма проявился как часть более общего стремления к улучшению системы управления и развитию общества в целом.

Городские Советы как органы государственной власти строились на следующих принципах:

- обладание государственно-властными полномочиями, т.е. городские Советы вправе издавать властные предписания, давать обязательные указания, выполнение которых в случае необходимости гарантируется силой государственного принуждения. Издавая решения и распоряжения и организуя исполнения их, городские Советы и их исполнительные комитеты руководят хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в городах;

- наличие собственной материальной и финансовой базы. С ее помощью и осуществляется материальное обеспечение выполнения властных велений городских Советов и их исполнительных органов;

- наличие собственной компетенции.

Городские Советы депутатов трудящихся имели широкие полномочия по управлению городом, в том числе в сферах жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры, спорта и других общественных вопросов. Они разрабатывали и принимали решения на основе обсуждения и учета мнения жителей города.

Таким образом, городские Советы депутатов трудящихся были органами государственной власти, но при этом, они несомненно выражали интересы

и потребности местного населения. Важно было то, что они содействовали взаимодействию государственных органов и общественных структур, способствуя улучшению условий жизни и работы городского населения.

Основы взаимодействия органов власти разных уровней были установлены Конституцией СССР 1977 г. Период 1977–1990 гг. можно считать временем зрелости советской модели самоуправления. Система органов местной власти функционировала устойчиво, внешне бесконфликтно и эффективно. В это время сложились организационно-правовые предпосылки автономизации местного, районного и городского управления.

Административный район оставался одним из основных и наиболее распространенных единиц административно-территориального деления с местными органами управления. В 1970–1980 гг. общее число административных районов увеличивалось примерно на 20 единиц в год.

Социалистический город как объект управления находился в фазе стабильного эволюционного развития. Планы экономической и социального развития СССР предусматривали направления развития городов в связи с задачами по размещению производительных сил, развитию хозяйственных комплексов союзных республик. На местном уровне решающую роль в управлении городами играли городские Советы, осуществлявшие политические, хозяйственные и социальные функции. Все внешние системы (общественно-политический строй, государственное устройство, структура органов государственного управления) трансформировались достаточно медленно. Однако многие проблемы, связанные с искажением основных принципов демократии и местного самоуправления в системе государственного устройства страны, расцвели пышным цветом именно в этот период, что и привело, в конечном счете, к вызреванию так называемой «перестройки», заведя в тупик всю систему государственного управления национальной экономикой.

Система местного самоуправления в СССР, в том числе и в Российской Федерации в 1980-х гг. характеризовалась следующим образом. Местные Советы должны были руководить на своей территории:

- государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством;
- утверждать планы экономического и социального развития и местный бюджет;
- осуществлять руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями;
- обеспечивать соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан;
- содействовать укреплению обороноспособности страны.

В пределах своих полномочий местные Советы должны были обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществлять контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой

территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координировать и контролировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

К исключительной компетенцией местных Советов, относили избрание и изменение составов исполнительных комитетов; образование, избрание и изменение составов постоянных комиссий Совета, заслушивание отчетов о работе исполкомов и постоянных комиссий.

Во второй половине 1980-х гг. постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление – это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти.

Первым практическим шагом на этом пути стало принятие 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Согласно Закону, система местного самоуправления включала в себя местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения (советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Первичным территориальным уровнем местного самоуправления признавался сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Закон предоставил союзным и автономным республикам право самостоятельно определять и другие уровни (исходя из местных особенностей).

Подводя итог, отметим, что одной из основных проблем советской системы управления было отсутствие реальной горизонтальной координации между различными уровнями власти. Централизация власти и децентрализация экономики привели к тому, что между центром и регионами существовали несоответствия и разногласия в выполнении поставленных задач. Бюрократизм и идеологизация также оказали значительное влияние на систему управления, что привело к формированию коррупционных и дискриминационных практик. Отсутствие свободы слова и самовыражения привело к тому, что реальные проблемы и недочеты системы управления не могли быть актуализированы, а следовательно, и решены.

Таким образом, необходимость развития и модернизации системы управления стала неизбежной. После распада Советского Союза были предприняты шаги к демократизации и децентрализации власти, чтобы учесть интересы различных регионов и обеспечить более эффективное управление. Исследование исторического опыта советской системы управления позволяет извлечь уроки для будущего, учесть ошибки прошлого и на этой основе строить более гибкие и адаптивные формы управления с учетом вызовов, стоящих перед нашей страной в настоящее время.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Анимица Е.Г., Тертышный А.Т.** Основы местного самоуправления. М., 2000.
2. **Велихов Л.А.** Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996.
3. **Какадий И.И., Ширипова Д.Б.** История развития местного самоуправления в истории развития местного самоуправления в Российской Федерации // Бюллетень науки и практики. 2020. № 6 // <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-istoriya-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii>.
4. **Лапин В.А.** Проблемы и перспективы становления местного самоуправления в Российской Федерации // Городское управление. 1998. № 5.
5. **Ленин В.И.** Сочинения. Т. 27.
6. **Незнанова В.С.** Особенности взаимодействия государственной власти и гражданского общества в СССР // Социодинамика. 2022. № 10.
7. **Мильто А.В.** История государственного и муниципального управления: Учебное пособие. М.: Прометей, 2022.
8. **Овчинников И.И.** Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты): монография. М.: Консалтбанкир, 2018.
9. **Сталин И.В.** Собрание сочинений. Т. 8.
10. **Титаев К., Димке Д.** Как работало местное самоуправление в СССР // <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/12/25/5a3cb8f29a79472fec2b439b?ysclid=m2j94l4kkd67623161>.
11. **Тихомиров Ю.А.** Публичное право. М., 1995.
12. **Черкасова Е.В.** Местные Советы народных депутатов и начало реформирования местного самоуправления в советский период // Молодой ученый. 2020. № 14 (304).

N.A. LICHAK

Doctor of cultural studies, Associate professor
Professor of the Department of Modern Axiological Problems and Religious Thought, Russian State Social University, Moscow, Russia; Head of the Department of Humanities, Yaroslavl State Technical University, Yaroslavl, Russia

L.D. RUDENKO

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
Associate Professor of the Department of Socio-Political Institutions, Processes and Technologies, Russian State Social University, Moscow, Russia;
Associate Professor of the Department of Humanities, Yaroslavl State Technical University, Yaroslavl, Russia

A.L. KRIVOVA

Senior Lecturer of the Department of Socio-Political Institutions, Processes and Technologies, Russian State Social University, Moscow, Russia

HISTORICAL STAGES OF THE DEVELOPMENT OF THE NATIONAL SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SOVIET PERIOD

The article examines the principles of interaction between state and local authorities in different periods in the Soviet state. Analyzing the evolutionary foundations of local self-government in the country and highlighting the foundations laid in the management of Soviet society, it should be noted that coordinating the development of the state on the basis of socialistic principles is the most important condition for maintaining the stability of the Soviet political regime. In the course of analyzing the provisions of the paradise of Soviet classics and domestic researchers, methods of historical and philosophical analysis, comparative analysis, and an interdisciplinary approach were applied. It was noted that the process of relying on local authorities intensified during stable periods of development of Soviet society and slowed down under the threat and challenges of wartime. The basic conclusion of the study is that in Soviet society, under conditions of totalitarian limited government, its own model of local self-government was formed. At the same time, the ideological, administrative and economic barriers that stood in the way of the development of local self-government gradually decreased, stimulating the participation of citizens in public political and economic management. The interaction scheme was characterized by a number of features, which further contributed to its transformation.

Key words: local self-government, state power, historical stages, USSR.