

---

# ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научный журнал

Выпуск 12(93). 2022. Том 12

**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, 2022

# ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научный журнал

**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 МИГК

**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 – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

**Дмитрий Егорович  
СЛИЗОВСКИЙ**

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

**Шукран Саидовна  
СУЛЕЙМАНОВА**

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

**Жибек Сапарбековна  
СЫЗДЫКОВА**

д.и.н., профессор, заведующая кафедрой стран  
Центральной Азии и Кавказа Института стран Азии  
и Африки Московского государственного университета имени  
М. В. Ломоносова, заместитель главного редактора журнала

## Редакционная коллегия

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

## Члены ред. коллегии:

Волох В.А. (зам. главного редактора),  
Сыздыкова Ж.С. (зам. главного редактора),  
Перкова Д.В. (ответственный редактор),  
Болтенкова Л.Ф., Слизовский Д.Е.

## 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 г.

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](http://www.etnopolitolog.ru)

E-mail: [etnopolitolog@yandex.ru](mailto: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 26.12.2022.

Формат 60×84/8. Объем 55,25.

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 к подготовке и публикации статей, архив (выпуски с 2011 года) и дополнительная информация размещена на сайте: <http://etnopolitolog.ru>

Электронный адрес: [etnopolitolog@yandex.ru](mailto: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, ethnopolitics 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](mailto:etnopolitolog@yandex.ru)

# СОДЕРЖАНИЕ

---

## ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ, ЭТНОЛОГИЯ И ЭТНОГРАФИЯ

**Багаутдинов Р.О., Бурангулов Б.В.,**

**Калмантаев Н.М., Сулейманова М.Н.**

Культурно-просветительская деятельность БАСССР

в 1917-1930 гг. .... 4385

**Каймаразов Г.Ш.**

Роль женщин Дагестана в развитии системы общего образования

в республике в 70-е гг. XX в.: гендерный аспект ..... 4394

**Гоголев А.И., Акимова В.С., Шадрин В.И.**

Этногенез юкагиров:

обзор современного состояния решения проблемы ..... 4405

**Степанова О.Б., Тищук О.В., Сметанина Р.Е.**

К характеристике поселка Толька

Пуровского района Тюменской области ..... 4416

**Абдулаева М.И.**

М.Ю. Лермонтов на Кавказе: между музой и войной ..... 4426

**Степанова О.Б.**

На ручном управлении: о современной форме традиционной

системы жизнеобеспечения пуровских селькупов ..... 4436

**Подрезова Т.А.**

Особенности развития системы

среднего профессионального образования в 50-60-е годы XX в.

(на примере деятельности

Минераловодского педагогического училища)..... 4448

**Антонов А.С.**

Становление местного самоуправления в г. Рязани

с 1994 по 1996 год. Принятие Устава города ..... 4456

**Коростелева В.Г.**

Брачность и разводимость сельского населения

Красноярского края в 1946-1950 гг. .... 4468

**Сочнева Д.В.**

«На стыке двух мировоззрений»: уровень религиозной

и советской обрядности в 1960-1970 гг.

(по материалам Ульяновской области)..... 4482

**Лаврова О.В.**

Речи при наречении во епископа и вручении

архиерейского жезла святителя Макария (Невского) ..... 4488

---

**Ласточкин А.А.**

Реализация партийно-государственной политики  
о социальной защите детей в 1940 – 50-е годы ..... 4497

**Модин В.И.**

Социально-экономическое развитие Рязани  
в условиях трансформации политико-экономического уклада  
России в середине 90-х гг. XX века ..... 4506

**Павлов Д.С.**

Севзаппромбюро ВСНХ и решение проблем  
снабжения региона топливом в 1921-1923 гг. .... 4518

**ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ПОЛИТИКИ**

**Болтенкова Л.Ф.**

Гимн Господу Богу (философско-религиозное исследование  
в нескольких статьях). Статья двенадцатая ..... 4529

**Рязанцев С.В., Смирнов А.В., Брагин А.Д.**

Методология оценки масштабов, структуры  
и последствий эмиграции из России ..... 4548

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ**

**Бирюкова И.А., Дроздова Е.В.**

Государственная образовательная политика  
в высшей школе в РФ в свете институциональных изменений  
через 30 лет после распада СССР ..... 4561

**Евсеева М.А.**

«Этнические ниши» и «этническое квотирование»  
в регионах РФ: современные представления ..... 4571

**Порошина А.С., Бурда М.А., Разумов Д.В., Гришин В.О.**

Социальные медиа как инструменты  
политической коммуникации ..... 4578

**Абрашин И.И.**

Основные направления политики цифровизации  
местного самоуправления ..... 4589

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ**

**Эндрюшко А.А.**

Иммигранты с детьми в России: социально-экономическая  
и культурная интеграция (часть II) ..... 4601

---

**Гришин О.Е., Колпаков М.В., Чистов И.С.**

Политические цифровые технологии формирования  
репутационного капитала Республики Татарстан..... 4613

**Голубева Т.С.**

Исследование особенностей современного  
этапа трансформации экономики и социальной жизни ..... 4622

**Бурмакин В.М.**

Системный подход к оценке коррупционных процессов  
в условиях цифровой трансформации: философский аспект  
(антикоррупционное просвещение) ..... 4637

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

**Сурма И.В.**

JAUKUS или проактивный пацифизм политики обеспечения  
безопасности Японии в Индо-Тихоокеанском регионе..... 4650

**Максимова Д.Д., Пономарева А.В.**

Швеция – один из инициаторов устойчивого развития..... 4658

**Шалыгина Н.В.**

Гендерная небинарность Глобального Юга  
(по следам Женской конференции в Пекине 1995 г.)..... 4665

**Сюй Хунлянь, Нин Яньхун.**

Роль китайцев в строительстве социализма  
в Советском Союзе..... 4673

**Мартыненко С.Е.**

Спортивная дипломатия в меняющемся контексте  
международных отношений..... 4679

**Пешкова В.М.**

Международная миграция и региональные неравенства  
в России: постановка вопроса..... 4690

**Макаров Е.П., Курочкин М.В.**

Состояние североамериканских рынков  
как индикатор развития британской трансатлантической  
торговой системы XVIII века ..... 4707

**Рассадин А.А., Мартышкин С.А., Шигин М.Д.**

Влияние процесса цифровизации на создание  
фейковой информации в системе международных  
политических отношений: ретроспективный аспект  
(на примере дешифровки телеграммы Циммермана, 1917 г.) ..... 4716

---

|                                                                                                                                                                                                                                             |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>Родионова М.Е., Гималиев В.Г., Назарова Н.А.</b><br>Анализ социальных сетей и медиа ресурсов лидеров<br>правящих немецких партий в 2022 году .....                                                                                       | 4725 |
| <b>Шангараев Р.Н., Гришкина А.В.</b><br>Особенности развития международных платежных отношений<br>на современном этапе: сценарий дедолларизации.....                                                                                        | 4735 |
| <b>Ягафарова Г.А., Чернова А.С., Патраева А.И., Пупышева А.А.</b><br>Межкультурная адаптация и адаптация на рабочем месте .....                                                                                                             | 4744 |
| <b>Борзова А.Ю., Солодухина Е.А., Скориков В.В.,<br/>Кембель О.В., Марчёнкова В.Е., Чэн Цзычао</b><br>Экономическое соперничество США и КНР<br>в Бразилии в период президентства «правых»<br>М. Темера и Ж. Болсонару (2016-2022 гг.) ..... | 4751 |
| <b>Су Шуай</b><br>Публичная дипломатия как инструмент политического<br>китайско-российского взаимодействия.....                                                                                                                             | 4770 |
| <b>СТУДЕНЧЕСКАЯ НАУКА</b>                                                                                                                                                                                                                   |      |
| <b>Авакян Я.А.</b><br>Исламская модель финансирования в Российской Федерации:<br>быть или не быть? .....                                                                                                                                    | 4779 |
| <b>Братковская Д.В., Рогова Я.Д., Горбенкова Е.И.</b><br>Роль ООН и ее специализированных учреждений<br>в обеспечении сотрудничества государств<br>по охране окружающей среды .....                                                         | 4785 |
| <b>Кузюра Ю.С., Рычкова А.Л.</b><br>Спортивная дипломатия как инструмент «мягкой силы»<br>внешней политики государств .....                                                                                                                 | 4792 |
| <b>НАШИ АВТОРЫ</b> .....                                                                                                                                                                                                                    | 4799 |
| <b>ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ</b> .....                                                                                                                                                                                              | 4810 |

**А.С. АНТОНОВ**

*аспирант направления подготовки Исторические науки  
и археология, профиль – Отечественная история;  
специалист по связям с общественностью государственного  
бюджетного учреждения культуры Рязанской области  
«Музей истории молодежного движения»,  
Россия, г. Рязань*

## **СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В Г. РЯЗАНИ С 1994 ПО 1996 ГОД. ПРИНЯТИЕ УСТАВА ГОРОДА**

*В данной статье рассматриваются события 1994 года, когда начался этап становления и реформирования местной власти. Особое внимание уделено тенденции принятия положений о местном самоуправлении в городе Рязани. Целые разделы о местном самоуправлении появились в Уставе города. В них были воспроизведены статьи Конституции РФ и положения Указов Президента Российской Федерации.*

*Данная проблема мало изучена и требует дальнейших исследований. На основе изучения материалов сессий городского Совета, проходивших в период с 1994 по 1996 годы, происходит реконструкция происходивших событий, которые позволяют воссоздать подлинную историческую картину начала становления местного самоуправления в городе Рязани.*

**Ключевые слова:** закон, Рязанский областной Совет, горсовет, депутаты, Верховный Совет, РСФСР, местное самоуправление, указ, Президент, культура, здравоохранение, образование.

В октябре 1993 г. в условиях инициированной Президентом России трансформации политического устройства страны, начался новый этап реформирования и местной власти: 9 октября 1993 г. был издан Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» [14]; 26 октября этого же года вышел Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [15], которыми было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Принятая в декабре 1993 г. на референдуме Конституция РФ дополнила нормативную базу о местном самоуправлении [12].

После принятия Конституции РФ в 1993-1995 гг. наблюдалась тенденция принятия положений о местном самоуправлении в краях, республиках и областях. При этом нельзя не отметить, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации имели определенные полномочия в области местного самоуправления, которые в Рязанской области регламентировались следующими Законами Рязанской области:

- О местном самоуправлении в Рязанской области;
- О местном референдуме в Рязанской области;
- О выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления;
- О муниципальных образованиях в Рязанской области;
- Об административно-территориальном устройстве Рязанской области;
- О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований в Рязанской области;
- О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Рязанской области;
- О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Рязанской области [10].

Однако, на наш взгляд, региональное нормотворчество далеко не в полной мере соответствовало новой Конституции РФ и федеральным законам. Как отмечалось в послании Президента РФ, в 1996 году ему не раз приходилось разными способами поправлять и региональных законодателей, и руководителей исполнительной власти субъектов Федерации [13].

В связи с этим, обращает на себя внимание тот факт, что в 1994 году были объявлены выборы в представительный орган самоуправления в Рязани. Однако, выборы были признаны несостоявшимися из-за низкой явки избирателей [11].

На результатах выборов сказались и трудности в экономике: падение производства, кризис платежей, растущая безработица, вызвали дальнейшее снижение уровня жизни рязанцев и, как следствие, их нежелание поддерживать на выборах кого-либо из действующих управленцев и представителей политической оппозиции, также хорошо известных избирателям. Налицо была политическая пассивность населения областного центра в ответ на деградацию качества жизни [2].

В марте 1996 года одновременно прошел референдум по Уставу города и выборы в городской представительный орган. Однако, референдум был признан несостоявшимся, так как количество участников было менее 50%, а представительный орган, хоть и не в полном составе, все же был выбран.

17 апреля 1996 года в зале заседаний Рязанской областной Думы открылась первая сессия представительного органа местного самоуправления г. Рязани. Председатель Рязанской городской территориальной избирательной комиссии А. В. Чистотин отметил, что это действительно исторический момент – впервые в г. Рязани в соответствии с законом сформирован новый представительный орган местного самоуправления. Его образованию предшествовали выборы, состоявшиеся 7 апреля 1996 года в 23 округах из 28 [1].

Между тем, у депутатов горсовета не сложилось единого мнения по поводу названия своего органа местной муниципальной власти. Например, депутат Г. П. Вологжанина отметила, что в городе существовало достаточно много разных советов – и совет женщин, и совет ветеранов, поэтому она предложила конкретизировать название: Городской Совет: кого? Каменщиков или доярок?

Председательствовавшая на сессии депутат Н. А. Корнеева чтобы как-то выйти из сложившегося положения, обратила внимание коллег не только на традиции нашего государства, но и на традиции Запада, на которые некоторые депутаты очень часто оглядывались. В частности, сказала она, во Франции существовали муниципальные Советы – это их органы местного самоуправления. Но мы не берем «муниципальные», потому что мы – люди русские, у нас есть свое слово – «город»: Поэтому городской Совет – вполне законное название, и людям будет понятно, что это такое. Что касается городского совета женщин или ветеранов, то там поясняется, что это за совет.

Депутат Михайлов предложил назвать представительный орган местного самоуправления «Рязанский городской Совет». Поступило и второе предложение – дать представительному органу наименование «Рязанская городская Дума».

На первом заседании нового органа власти из двух предложенных названий (дума или совет) большинство депутатов выбрало название – Рязанский городской Совет. В его состав вошли 16 членов КПРФ и трое представителей от других левых партий (КПСС, АПР, РКРП), составив абсолютное большинство в Совете в соотношении 19:4.

На этом же заседании представительный орган местного самоуправления города избрал председателем П. Д. Маматова – в прошлом первого секретаря Советского РК КПСС, председателя райсовета, единственного депутата, избранного на местных выборах 1994 года.

Вне всякого сомнения, важнейшей заслугой городского Совета первого созыва было принятие основного нормативного документа – Устава города, который регламентировал различные сферы городской жизни, а также произвел разделение двух ветвей власти – представительной и исполнительной, с наделением каждой определенными полномочиями.

Как же все происходило? Для того, чтобы работа была более конструктивной, создали комиссию по подготовке Устава города Рязани. Мэру города В.К. Маркову горсовет поручил предоставить в комиссию по подготовке Устава города вариант проекта Устава, разработанный группой при мэрии до 30 апреля 1996 г. проект Устава.

7 мая 1996г. на заседании городского Совета прошло первое чтение проекта Устава г. Рязани. В докладе председателя горсовета П.Д. Маматова были обозначены ключевые моменты Устава, по которым депутатам трудно было прийти к согласию, а именно – варианты структуры органов городского самоуправления. Несмотря на наличие разногласий по ряду статей Устава, депутаты сочли возможным принять проект Устава города в первом чтении. Необходимо подчеркнуть, что горсовет решил также обратиться к общественным организациям, трудовым коллективам и жителям города с просьбой принять активное участие в обсуждении представленного проекта [3].

Согласно статье 51 Устава городской Совет назначал руководителя администрации города из числа своих членов сроком на 4 года. Статья 29 в принципе исключала мэра как самостоятельного субъекта властных отношений из структуры органов местного (городского) самоуправления. Кроме того, проектом Устава довольно подробно регламентировалась деятельность управленческих и распорядительных органов, различных служб, но о правах населения и о возможных формах его участия в самоуправлении практически ничего не говорилось.

Следует отметить, что юридическую помощь разработчикам проекта Устава города Рязани оказывали преподаватели из ВШ МВД. Они, во-первых, обратили особое внимание и на то, что вопросы организации местного самоуправления должны соответствовать положениям Конституции Российской Федерации и нормам международного права.

Во-вторых, одним из условий качественной подготовки нормативной базы местного самоуправления, являлся опыт зарубежных стран и внутригосударственный опыт, который в рамках действующего законодательства учитывал бы существующие исторические и местные традиции Рязанской области.

Проект Устава города Рязани, принятый городским Советом в первом чтении и опубликованный для обсуждения, стал основополагающим правовым актом, лежащим в основе развития местного самоуправления непосредственно в городе [4].

3 июня 1996 г. на заседании Рязанского городского Совета и был рассмотрен вопрос «Об Уставе города Рязани» [5].

Открыл заседание Председатель городского Совета П.Д. Маматов, отметил, что комиссия, которая работала над проектом Устава, приняла

во внимание замечания, предложения горожан и различных государственных структур и общественных организаций.

Представляется крайне интересный отзыв на проект Устава города Рязани был дан Рязанским институтом права и экономики. Подчеркнем еще раз, что именно Устав города является основополагающим правовым актом, лежащим в основе развития местного самоуправления непосредственно в городе [4].

В заключении комиссии было отмечено, что проект Устава города содержит положения и развивает гарантии прав человека, предусмотренные требованиями Конституции Российской Федерации и Федерального Закона и Закона Рязанской области и Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Был сделан вывод о том, что Проект Устава города соответствует основным положениям Федерального Закона, Гражданского Кодекса Российской Федерации, Закона Рязанской области «О порядке регистрации Уставов муниципальных образований в Рязанской области».

Правда укажем, что в ходе проведенной экспертизы было выявлено, что некоторые требования в статьях о структуре и порядке формирования органов местного самоуправления проект Устава города не содержат необходимую структуру органов и соответственно не устанавливают порядок их формирования. Было также отмечено, что Проект Устава содержит отдельные противоречия действующему законодательству: в проекте отсутствуют положения ст.48 Федерального закона, устанавливающие порядок и условия ответственности в результате утраты доверия населения; ст. 45 проекта Устава не соответствует требованиям п. 7 ст. 18 Федерального Закона. ст. 50 проекта Устава противоречит п. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Конституция устанавливает, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Проект закрепляет публикацию решений только по необходимости; Ст., ст. 44, 47 проекта Устава города противоречат ст. 6 Закона Рязанской области «О местном самоуправлении Рязанской области», где депутату представительного органа дано право нормативно-правовой инициативы. Следует отметить, что данное положение противоречит и духу Российского законодательства, где депутат как представитель народа, обладает первым и важным правом, позволяющим самым эффективным способом отстаивать интересы народа через правотворческую инициативу непосредственно.

Любой правовой акт, а особенно Устав, должен иметь вступительную часть. Логическая структура акта требует указания в первых статьях основы разработки Устава, цели его назначения. Требования к логической структуре нарушены при изложении ст.ст. 9 и 10 проекта Устава. Указанные статьи

упоминают о территориальном общественном самоуправлении, а понятия о них раскрываются в последующих статьях (ст., ст. 23, 27).

Проект Устава был перегружен бланкетными нормами по основополагающим вопросам, касающимся предметов ведения. Более того, проект Устава отсылает к несуществующим нормам областного законодательства, которые даже не опубликовывались и не рассматривались.

Ст. 10 проекта Устава города отсылает к проекту Закона «О местном самоуправлении в Рязанской области», тогда как решение вопросов полномочий территориального общественного самоуправления в ч. 2 ст. 27 представляет возможность регулирования уставом муниципального образования.

Проект Устава устанавливает право опротестования решений городского Совета. Право опротестования данных решений действующим законодательством предоставлено прокурору, а глава администрации вправе их только обжаловать. В полномочиях городского Совета предусматривается только избрание главы городской администрации, утверждение его заместителей, а полномочия по их освобождению не предусматриваются. В развитии данного положения в Уставе целесообразно предусмотреть гарантированный срок исполнения полномочий главой городской администрации, в течение которого он не может быть освобожден от занимаемой должности после избрания или назначения.

Некоторые статьи проекта Устава содержат оценочные категории «активно принимать участие» и «эффективной организации», что считается нецелесообразным по правилам юридической техники.

Отдельные названия статей проекта Устава не соответствуют своему содержанию. Например, ст. 50 озаглавлена «Подписание и обнародование актов Совета», а в содержание включено положение о том, что тексты выступлений депутатов на заседаниях городского Совета публикуются с их согласия.

Порядок образования городской администрации предусматривает в проекте Устава безальтернативные варианты, т.е. избрание главы только из состава Совета. Целесообразно предусмотреть наряду с установленным порядком избрания главы городской администрации и иные варианты.

«На основании изложенного полагаем, что данный проект Устава города можно принять за основу и просим принять во внимание наши предложения, направленные на наиболее полное приведение его положений в соответствие с действующим законодательством и научной доктриной, а также практикой становления местного самоуправления в других субъектах Российской Федерации» [6].

Нельзя не отметить, что в обсуждении проекта Устава приняли активное участие представители общественности г. Рязани, ученые рязанских вузов, представители политических партий и движений, средств массовой информации. Так, 3 июня в Рязанском педагогическом университете на заседании

«круглого стола», объединившем ученых, общественных деятелей и представителей политических организаций, был рассмотрен проект Устава г. Рязани. Его участники отметили, что Рязань, как самостоятельная административно-территориальная единица и самоуправляющееся муниципальное образование, нуждается в Уставе, регламентирующем важнейшие условия жизни города и его граждан. Поэтому инициатива городского Совета принять Устав города после его обсуждения общественностью была признана положительной.

Вместе с тем, участники «круглого стола» отметили, что вынесенный на обсуждение проект Устава нуждается в серьезной доработке. Между тем участники «круглого стола» порекомендовали горсовету особое внимание обратить на то, что Устав должен быть принят для жителей города, а не только для органов городской власти, и предложили продолжить обсуждение и доработку Устава. О том, какое значение рязанцы придавали принятию Устава города, говорит обсуждение проекта в трудовых коллективах. Например, коллектив ОАО «Автомобильная колонна № 1131» высказал свое несогласие со ст. 51 нового Устава и потребовал производить выборы главы городской администрации не составом городского Совета, а общегородскими выборами [7].

Рязанский городской клуб избирателей, обсудив на своем заседании проект Устава г. Рязани, в целом отнесся к нему положительно, но предложил избирать главу администрации Рязани населением города [8].

Коллективом МП «Рязанский хлебозавод № 3» на общем собрании были высказаны следующие предложения. По статье 51 проекта Устава:

– избирать мэра города Рязани непосредственно населением города.

Думается, что столь значительное количество поступивших предложений в проект Устава города заставило депутатов рассматривать проект Устава на сессии горсовета по абзацам.

Рассмотрим некоторые из них:

Депутат Пискун Е.Е.: В настоящий момент при обсуждении статьи существуют два варианта мнений, одно – городской администрации, другое – городского Совета. Норма демократичней, когда избирает народ, но в том случае, когда создана демократичная обстановка, факты не должны искажаться в прессе. Предлагаю провести референдум, по этому вопросу: если наши избиратели решат, то соответственно и будут внесены поправки в Устав.

Депутат Максимова Л.И.: Дело в том, что мы, Устав подделываем под Совет, он будет действовать несколько лет, поэтому надо учитывать мнение горожан.

Маматов П.Д.: В процессе работы в Устав будут вноситься поправки, а через, несколько лет придут новые люди и изменят его полностью.

Рассмотрев проект Устава города Рязани во втором чтении с дополнениями и замечаниями, высказанными в ходе его обсуждения

Рязанский городской Совет РЕШИЛ:

1. Принять Устав города Рязани.
2. Устав вступает в силу со дня официального опубликования (обнародования) в любой из следующих газет «Приокская газета», «Приокская правда», «Зеленый луч», «Ва-банк» и в других изданиях, распространяемых в городе.
3. Городской администрации обеспечить финансирование публикации Устава города по предъявлению. Срок: 6 июня 1996 г.
4. Представить Устав города на регистрацию согласно существующего законодательства.

Так уже на этапе принятия Устава г. Рязани дало себя знать основное противоречие в деятельности органа представительной власти города: Рязанский городской Совет отменил всеобщие выборы главы администрации г. Рязани, опасаясь, что всенародно избранный глава города вновь аккумулирует в своих руках власть, несоразмерную полномочиям городского Совета. Они не хотели нового противостояния городского Совета и главы города, которое рязанская власть пережила с такими существенными репутационными потерями, что не смогла провести очередные выборы. Городскому Совету нужен был зависимый от него глава города.

Чрезвычайно показательным для первого этапа становления местного самоуправления в г. Рязани является обостренная реакция некоторых общественных сил на структуру нового представительного органа власти в городе.

Например, в этот же день, когда был принят Устав города, 3 июня 1996 г., в Рязани прошел «круглый стол», обсудивший Устав г. Рязани. Его участников больше всего возмущало то, что городской Совет, приняв 3 июня 1996 года Устав г. Рязани, не устранил имеющиеся в нем и обозначенные в ходе обсуждения документа недостатки. Участники сделали заявление в котором отметили, что Устав принят с нарушением действующего законодательства, собственных решений Рязанского городского Совета. Не выдержан двухнедельный срок, установленный самим Советом для его обсуждения. Устав принят поспешно, без учета мнений граждан города.

Участники «круглого стола» предложили вернуться к обсуждению и доработке проекта Устава города и принять его только после тщательной доработки в интересах жителей города и нормального функционирования городских служб.

Столь же неординарным и интересными были предложения Рязанского областного отделения «Лиги независимых ученых России».

Рассмотрев проект Устава города Рязани и сложившуюся вокруг него общественно-политическую обстановку, было отмечено, что предметом

спора вокруг данного документа организационно-правового, и экономического характера являются не принципиальные вопросы.

Все публикации освещают как правило только один момент. Проигравшая выборы администрация делает попытки подмять под себя всю представительную и законодательную власти. Ее руководители, в течении более двух лет бесконтрольно распоряжавшиеся финансовыми и другими ресурсами города и не освоившие за пять лет технологию принятия управленческих решений, на основе целевого подхода, стандартизации понятий и процессов управления, и введения для этого системы норм и нормативов, используемых в децентрализованно планируемой экономике, пытаются отстоять свои позиции.

По мнению ученых, выдвинутое требование – избирать главу исполнительной власти общим голосованием населения – было «не оптимально» для того момента. Члены Лиги считали, что подобная постановка вопроса предусматривает закрепление за одним лицом руководство линейной подсистемой, целевыми и функциональными подсистемами и подсистемой обеспечения процессов исполнения. а это, в свою очередь, выдвигает высокие требования как к квалификации, так и к моральным качествам претендентов на этот пост.

Необходимо специально отметить, что участникам дискуссии удалось сформулировать главную цель перед исполнительной и законодательной ветвями власти в городе следующим образом:

«Главной целью всех процессов принятия управленческих решений населением и органами городского самоуправления и их взаимодействия с областными и федеральными властями является повышение благосостояния каждой социальной группы населения города в одинаковых пропорциях, рассчитываемых исходя из влияния неблагоприятных факторов производственной и окружающих сред и вызванных ими изменениями продолжительности жизни и здоровья горожан с различными сроками проживания в городе Рязани, и уровнями доходов, по сравнению с затратами бюджета на эти цели в сопоставимых целях» [9].

Следует отметить, что вопрос о вступлении в силу Устава всецело был в компетенции управления юстиции администрации. Она, однако, заняла однозначно, отрицательную позицию по отношению к принятому депутатами Уставу города Рязани и дала письменный отказ областному управлению юстиции в регистрации Устава города Рязани, с указаниями оснований, по который Устав не может быть зарегистрирован. Эта оценка важна и интересна тем, что отражает взгляд руководства области. Формально областная администрация не имела права вмешиваться в процесс принятия Устава субъектом местного самоуправления, каковым являлся город Рязань. Ведь в соответствии с Конституцией местное самоуправление отделено от государственной власти и правомочно самостоятельно решать вопросы

своей организации. Складывающаяся в г. Рязани ситуация не могла устраивать руководство области, поскольку было чревато полной трансформацией сложившейся в Рязани системы власти, как предметом некоторых договоренностей местных элит. Новый Рязанский горсовет был готов эту систему сломать, заменить другой. В данном случае единственным путем препятствования этому была позиция областного управления юстиции, в чью компетенцию входило утверждение Устава, ссылаясь на то, что установленный Уставом порядок его вступления в силу (без государственной регистрации) является нарушением действующего законодательства.

Городскому Совету в лице его председателя П.Д. Маматова было рекомендовано направить Устав для экспертизы и последующей регистрации в Управление юстиции администрации области. Было также указано, что публикация Устава до его регистрации нецелесообразна.

Так же обращено внимание на то, что символика города Рязани, в том числе герб города, должна быть зарегистрирована в Геральдическом регистре Российской Федерации

11 июля 1996 г. на заседании горсовета эти вопросы были рассмотрены и было принято решение о внесении поправок в Устав города в связи с замечаниями областного управления юстиции и о проведении 22 сентября 1996 года референдума о способе избрания мэра. Одновременно с ним горсовет решил провести выборы депутатов горсовета в 5 избирательных округах, где выборы 7 апреля не состоялись. Также была принята поправка к закону о референдуме в Рязанской области, согласно которой референдумы в городе по одному и тому же вопросу не могут проводиться чаще одного раза в год.

Таким образом, принятие Устава города стало важнейшим, можно даже сказать ключевым этапом в становлении местного самоуправления и в дальнейшем способствовало дальнейшему развитию системы местного самоуправления.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

1. Авдони В.С. Муниципальные выборы и референдумы в Рязанской области//Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право / под ред. С.И. Рыженкова. М.: МОНФ; МИГПИ, 1998.

2. ГАРО. Ф.Р-7079. Оп. 1. Д. 24. Л. 7.

3. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 7. Л. 12.

4. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 7. Л. 17.

5. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 7. Л. 4.

6. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 7. Л. 20.

7. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 7. Л. 22.

8. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 7. Л. 26.

9. ГАРО. Ф. 7157. Оп. 1. Д. 8. Л. 11.

10. Закон Рязанской области от 25 января 1996 г «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований в Рязанской области».

11. История Рязанского края. 1778-2007 / под ред. П.В. Акульшина. Рязань: Ряз. обл. тип., 2007.

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

13. Послание Президента Российской Федерации от 23.02.1996.

14. Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 (ред. от 16.08.1996) «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации».

15. Указ Президента Российской Федерации от 26.10.1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

**A.S. ANTONOV**

*Postgraduate student (Historical Science and Archeology,  
National History), Public relations specialist of The State  
Budgetary Institution of Culture of the Ryazan region  
"Museum of the History of the Youth Movement,"  
Ryazan, Russia*

## **FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RYAZAN FROM 1994 TO 1996. ADOPTION OF THE CITY CHARTER**

*This article discusses the events of 1994, when the stage of formation and reform of local government began. Particular attention is paid to the trend of adopting regulations on local self-government in the city of Ryazan. Whole sections on local self-government appeared in the City Charter. They reproduced the articles of the Constitution of the Russian Federation and the provisions of the Decrees of the President of the Russian Federation.*

*This problem has been little studied and requires further research. Based on the study of the materials of the sessions of the City Council, held in the period from 1994 to 1996, the reconstruction of the events that took place, which allow us to recreate the true historical picture of the beginning of the formation of local self-government in the city of Ryazan.*

**Key words:** *the law, the Ryazan Regional Council, the City Council, deputies. Supreme Council, RSFSR, local government, decree, President, culture, health, education.*