

На правах рукописи

Ярных Марина Владимировна

**МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ УДМУРТИИ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ.  
1985-1993 ГГ.**

Специальность 07.00.02 – отечественная история

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Ижевск 2006

Диссертация выполнена в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Удмуртский государственный университет»

Научный руководитель — кандидат исторических наук, профессор  
Ефремова Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты — доктор исторических наук, профессор  
Цейтлин Рафаэль Семенович

кандидат исторических наук, доцент  
Бучкин Александр Борисович

Ведущая организация — ГОУВПО «Марийский государственный  
университет»

Защита состоится 18 апреля 2006 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.275.01 при ГОУВПО «Удмуртский государственный университет» по адресу: 426034, г. Ижевск, ул. Университетская 1, корп. 2, ауд. 411

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУВПО «Удмуртский государственный университет».

Автореферат разослан 17 марта 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
к.и.н., доцент

Г.Н. Журавлева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования:** Становление и развитие современной российской государственности, ее политических и экономических институтов явилось во многом результатом и продолжением процессов, которые развернулись в предперестроечные и перестроечные годы и были обусловлены выбором обозначившихся тогда альтернатив развития.

Обращение к практике местных Советов, являвшихся одновременно органами государственной власти и местного самоуправления, представляется весьма значимым в условиях формирования новой системы местной власти. Историческая преемственность, специфика местных Советов, с одной стороны, и механическое привнесение новых властных структур, с другой, предопределили особенности развития местного самоуправления в России и ее регионах, породив множество проблем в управлении.

Анализ деятельности Советов и их реформирования позволяет выявить причины и сущность кризиса советской системы, предпосылки которого обозначились уже в конце 1970-х гг. Экономические трудности, вызванные падением уровня производства и необходимостью преодоления барьеров научно-технического прогресса, сопровождалось ослаблением обратной связи и обострением противоречий в политической системе, обусловленных несоответствием конституционных положений и реального функционирования политических структур и, в частности, Советов. В середине 1980-х гг. руководство страны попыталось реформировать советскую политическую систему в направлении возрождения полномочия Советов. Как органы власти и главное звено самоуправления они должны были сыграть ведущую роль в государственном механизме перестройки и стать ее важным объектом. Концепция политической реформы и ее реализация позволяют оценить роль Советов в общей стратегии государственных преобразований, а также показать, как осуществлялся поиск альтернатив развития страны.

Анализ историографии данной темы актуализирует проблему уточнения, пересмотра и изменения существующих научных концепций. Привлечение современных научных разработок и исследование архивных документов позволяют выйти на новый теоретический уровень осмысления проблемы советской политической системы и Советов как ее основного элемента.

Актуальность исследования обусловлена также тем, что на региональном уровне в качестве самостоятельного предмета изучения местные Советы Удмуртии в период 1980-х – начала 1990-х гг., особенности их функционирования, взаимодействия с центральными органами власти, а также попытки их реформирования не выделялись.

**Объектом исследования** являются Советы разных уровней – от Верховного Совета СССР до местных, и процессы их реформирования в 1985-1993 гг.

**Предмет исследования** составляют местные Советы в Удмуртии, особенности их функционирования и взаимодействия с другими субъектами политической системы. Местные Советы рассматриваются в контексте общего реформационного процесса в стране с учетом его особенностей на региональном уровне.

**Хронологические рамки** охватывают период реформирования Советов с 1985 по 1993гг. Начало преобразований было обусловлено особенностями социально-экономического и политического развития страны в конце 1970-х гг. Глобальные тенденции мирового развития, а также неэффективные методы управления страной обозначили проблему власти на всех уровнях. Задача реформирования системы Советов была поставлена только в период перестройки. С 1988г. началась разработка стратегии политического реформирования. Отсутствие четкой концепции проводимых в стране реформ, их противоречивость и поверхностный подход к оценке последующих результатов в сфере политических, экономических и социальных отношений вызвали к жизни события начала 1990-х гг., которые привели к слому советской системы в октябре 1993г. Следует отметить, что, несмотря на Указы Президента РФ «О реформе

представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» (9 октября 1993г.) и «О реформе местного самоуправления в РФ» (26 октября 1993г.) в ряде регионов, в том числе и в Удмуртии, Советы продолжали существовать. Но они уже не представляли собой единой системы органов власти и имели иное содержание и значение.

**Степень научной разработанности темы.** Литература по исследуемой теме условно может быть разделена на две группы. Первую составляют отечественные и зарубежные исследования, посвященные анализу функционирования советской политической системы в условиях кризиса и ее трансформации в начале 1990-х гг. Ко второй группе относятся научные труды регионального характера, раскрывавшие специфику политического и социально-экономического развития республики в период 1980-х – начала 1990-х гг., деятельность и роль местных Советов, особенности регионального реформирования в сравнении с общесоюзными и общероссийскими процессами.

Характерной чертой советской историографии являлось большое количество научных исследований по проблемам функционирования политической системы СССР. Эти труды отличала чрезвычайная политизированность и подверженность идеологическим штампам, в них не уделялось внимание процессам, происходившим внутри Советов, противоречиям между их структурными подразделениями. Отдельно изучалась работа исполкомов, депутатов и депутатских образований. Деятельность Советов рассматривалась через призму статистических показателей – количество Советов, депутатов, проведенных сессий, принятых к исполнению наказов избирателей, отчетов об их исполнении. Оставался не исследованным механизм сращивания советских и партийных органов на разных уровнях власти. Игнорировались проблемы влияния избирательной практики на деятельность Советов, формирования номенклатурного принципа подбора депутатского корпуса.

Период перестройки характеризовался появлением работ, импульсом для которых служили изменения в политической системе государства. Его особенность заключалась в детализации происходивших событий и отсутствии их глубокого анализа и оценок. Быстрота преобразований эпохи перестройки, происходивших в стране, способствовала выдвиганию на первый план в создании «истории современности» публицистики, подкрепленной официальным толкованием сути общественных преобразований, которое исходило от государственных деятелей высшего эшелона. Это позволяет рассматривать данные работы и с историографической точки зрения, и в качестве исторического источника, поскольку они отражали определенные политические позиции и использовались как инструмент политической борьбы.

Одновременно появлялись работы<sup>1</sup>, большинство из которых характеризовалось не только обращением к историческому прошлому Советов, но и попытками осмысления происходящих изменений в политической системе.

Первые исследования, анализирующие систему органов власти и ее недостатки, появились накануне и после XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС, провозгласившей курс на реформирование Советов. Данные материалы являлись своего рода откликом и выражением позиции по тому или иному обсуждаемому вопросу<sup>2</sup>. Одновременно возникали дискуссии о сущности советских органов власти и возможности их реформирования. Началось изучение вопросов структурной перестройки советских органов власти, элементов самоуправления в Советах, проблем взаимодействия

<sup>1</sup> Смирнов Г.Л. Революционная суть перестройки. М., 1987; Бурлацкий Ф.М. Новое мышление: Диалоги и суждения о технологии революции и наших реформах. М., 1988; Иного не дано/под ред. Ю.Н. Афанасьева. М., 1988; Механизм торможения: Истоки, действие, пути преодоления/сост. Ю.С. Аксенов. М., 1988; Постигание. Социология. Социальная политика. Экономическая реформа/ред.-сост. Ф.М. Бородин. М., 1989; На пороге кризиса. Нарастание застойных явлений в партии и обществе/под ред. В.В. Журавлева. М., 1990; Погружение в трясину: Анатомия застоя/сост. Т.А. Ноткина. М., 1991.

<sup>2</sup> Курашвили Б.П. К полновластию Советов//Коммунист. 1988. № 8. С. 28-37; Арбатов Г.А., Баталов Э.Я. Политическая реформа и эволюция советского государства//Коммунист. 1989. № 4. С. 35-47 и др.

компартии и Советов, изменений избирательной практики и депутатской деятельности<sup>3</sup>.

Реализация первого этапа политических реформ четко обозначила недостаточность проводимых мероприятий. На этом фоне в научной среде начали звучать мнения о структурных противоречиях внутри системы Советов, акцентировалось внимание на выявлении условий, препятствующих осуществлению их полномочия<sup>4</sup>. Вопросам реорганизации внутренней структуры местных органов советской власти, взаимодействия местных Советов различных уровней были посвящены публикации Г.В. Барабашева, Б.Н. Габричидзе, Н.Д. Пивоварова, А.Я. Сливы, В.В. Шанцева, К.Ф. Шеремета<sup>5</sup>. В работах этих авторов были предложены различные варианты по оптимизации управленческой деятельности Советов в новых демократических условиях. В свою очередь, ряд исследователей критиковали проекты законов о местном самоуправлении, полагая, что их реализация приведет к увеличению в Советах количества нерешенных проблем. Наиболее последовательно эту точку зрения отстаивал М.А. Краснов<sup>6</sup>. По его мнению, для реализации принципов местного самоуправления требуется более глубокая трансформация, чем предусматривалась в новых законодательных актах, так как система Советов и местного самоуправления принципиально несовместимы.

Отечественная историография в 1991-1993 гг. отличалась поиском новых подходов в исторической науке и возникновением «независимых» исследовательских структур, деятельность которых, стимулируя научный интерес, одновременно вела к упрощенной и иногда непрофессиональной трактовке действительности.

Советы как элемент политической системы не рассматривались в качестве объекта специального изучения. Связано это было с началом теоретического осмысления произошедших изменений, с переоценкой исторического опыта структурных звеньев политической системы, с отвлечением внимания исследователей на изучение ее современного состояния. Научный интерес вызывали процессы трансформации советского строя и становления российской государственности. Будущее Советов воспринималось через призму борьбы различных политических тенденций. Как правило, сторонники парламентской республики предлагали сохранить Советы, модернизировав их<sup>7</sup>, сторонники же президентской республики настаивали на их ликвидации<sup>8</sup>.

Развитие исторической науки во второй половине 1990-х гг. характеризуется

---

<sup>3</sup> Барабашев Г.В. Советы народных депутатов: Время перемен//Советское государство и право. 1988. № 5. С. 3-13; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Правовая база обновления Советов//Советы народных депутатов. 1988. № 9. С. 7-18; Колюшин Е.И. Советы и реформа политической системы//Известия вузов. Правоведение. 1988. № 5. С. 3-13; Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы/под ред. Е.И. Корневской. М., 1989; Основин В.С. Советская представительная система: Вопросы и теории перестройки. Воронеж, 1990.

<sup>4</sup> Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988; Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа: первый этап. М., 1989; Дорожкин Ю.Н. Повышение роли Советов народных депутатов – важное направление демократизации общества//Научный коммунизм. 1989. № 2. С. 9-19; Курашвили Б.П. Страна на распутье...(Потери и перспективы перестройки). М., 1990; Даниленко В. Утверждая новую форму парламентаризма//Народный депутат. 1990. № 2. С. 12-19. Чиркин В.Е. Разделение властей: Социальные и юридические аспекты//Советское государство и право. 1990. № 8. С. 150-152.

<sup>5</sup> Шанцев В.В. Кто правит на местах//Народный депутат. 1990. № 3. С. 45-49; Габричидзе Б.Н. Исполкому – исполнять//Народный депутат. 1990. № 10. С. 15-21; Слива А.Я. Совет. Президиум. Исполком//Народный депутат. 1990. № 9. С. 7-18; Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления//Народный депутат. 1991. № 11. С. 36-40; Пивоваров Н.Д. Что «не так» в законе о Советах//Народный депутат. 1991. № 6. С. 20-25.

<sup>6</sup> Краснов М.А. О некоторых путях обеспечения реального самоуправления/Советы народных депутатов в условиях реформы политической системы. М., 1989. С. 15-32; Он же: Местное самоуправление: Государственное или общественное//Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81-89.

<sup>7</sup> Васильев В.И. Советы или муниципалитеты?//Народный депутат. 1991. № 16. С. 47-52; Нечай Н. Хожение по кругу, или для чьего блага проводятся реформы местных органов власти//Народный депутат. 1991. № 18. С. 38-41; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Связующее звено//Народный депутат. 1991. № 4. С. 37-46.

<sup>8</sup> Баталов Э.Я. Живем ли мы в другой стране?//Народный депутат. 1992. № 1. С. 82-87; Слива А.Я. Пора возвращаться в мир: От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению//Народный депутат. 1992. № 2. С. 56-67 и др.

преодолением прежней идеализации и появлением итоговых обобщений функционирования советского государства на завершающем этапе. В работах О.В. Волобуева, А.Н. Медушевского, Р.Г. Пихои, И.Я. Фроянова, А.В. Шубина по исследованию проблемы эволюции органов государственной власти были предприняты попытки объективного анализа процессов, происходивших в стране в 1985-1993 гг. Во многом это объясняется тем, что система Советов де-юре и де-факто прекратила свое существование, и процесс ее эволюции можно было рассматривать как исторически завершённый. Значительный вклад в разработку данной проблемы внесли ученые – сторонники теории модернизации как варианта внесистемной трансформации – М.А. Верниченко, Н. Верт, С.В. Кулешов, В.В. Лапкин, В.И. Пантин, В.В. Согрин. Рассматривая работы данного периода можно сделать вывод, что все они посвящены, в первую очередь, анализу процессов политической трансформации и месту в них советского представительства.

К середине 1990-х гг. появились теоретико-методологические труды, рассматривавшие советские органы власти в контексте процесса формирования новых политических основ российской государственности. Следует отметить работы Т.Г. Архиповой, А.С. Ахизера, В.В. Ильина, И.М. Клямкина, С.А. Ланцова.

В то же время начали формироваться основные подходы к оценке факта устранения Советов с политической арены. В работах В.Г. Игнатова, А.Я. Сливы ликвидация Советов воспринималась как необходимая реформаторская мера в процессе демократизации властных структур. В свою очередь В.Я. Гельман определил, что политическая реформа, связанная с ликвидацией советских органов власти, не имела серьезной концептуальной основы. Е.В. Южиной было сделано заключение, что советская модель вполне успешно осуществляла возложенные на нее функции и в управленческом плане была более чем приемлема. Этой точки зрения придерживались исследователи А.В. Грехов и И. Осадчий.

Современный этап развития России, характеризующийся поиском оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий Центра, регионов и муниципалитетов, нашел отражение в ряде работ, посвященных истории становления и развития местного самоуправления. Обращение к историческим аспектам становления местного самоуправления в процессе исследований возродило интерес к теории и практике советского строительства. Большинство авторов указывали на преемственность местных Советов и органов местного самоуправления, подчеркивая необходимость использования позитивного советского опыта в практике муниципального строительства<sup>9</sup>.

Отечественная историография исследуемой темы была бы неполной без анализа трудов зарубежных ученых, накопивших определенный опыт в изучении советских реформ<sup>10</sup>. Существовала традиция критического анализа советской действительности сквозь призму сопоставления с европейскими и американскими политическими стандартами, в рамках которой освещались сдвиги во властных отношениях и демократизация политической системы.

---

<sup>9</sup> Рева В.Е. История государственного местного управления (советский период). Пенза, 1998; Нечаев В.Д. Инновации и традиции в реформе местного самоуправления в постсоветской России//Полития. 2001. № 3. С. 5-29; Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия/под ред. А.В. Иващенко. М., 2001; Истягин Л.Г. Век Советов//Свободная мысль – XXI. 2002. № 12. С. 51-65; Александрова М. Советы между прошлым и будущим. М., 2002.; Трофимова И.Н. Реформа советской системы управления на местах в 90-х гг. XX в. (на примере республик Поволжья)//История государства и права. Федеральный журнал. 2002. № 4. С. 33-38; Войтович В.Ю., Тронин А.А. Конституционные основы правового положения местного самоуправления в Российской Федерации//Вестник Удмуртского университета. Правоведение. 2003. № 3. С. 3-12.

<sup>10</sup> Sakwa R. Gorbachev and his Reforms. N.Y. – L. 1990; Перегудов С.П. Фактор Горбачева и «системная трансформация»//Полис. 1996. № 6. С. 129-136 (анализ книги Brown Archie The Gorbachev Factor. Oxford University press. Oxford, 1996); Кеннеди П. Вступая в двадцать первый век. М., 1997; Catherine J. Danks Russian Politics and Society: An Introduction. Edinburgh University press. Edinburgh, 2001 и др.

Достаточно большую группу представляют исторические исследования регионального характера. Особенностью историографии рассматриваемого периода являлось то, что большинство работ охватывало весь период истории советского строительства. Это не позволило в полном объеме осветить хозяйственную и социально-культурную деятельность советских органов, раскрыть механизм осуществления ими своих полномочий. Самостоятельным направлением исследований регионального характера являлись работы, обобщавшие опыт функционирования советских органов власти Удмуртии<sup>11</sup>.

Новый этап в развитии региональной историографии пришелся на конец 1980-х – начало 1990-х гг. и был связан с изменившейся общественно-политической обстановкой в стране. Под воздействием демократических реформ в Удмуртии, как и в целом по России, начался подъем национального самосознания, выразившийся в росте интереса к сфере национальных отношений и создании ряда национальных общественных организаций. Основные проблемы, задачи и направления государственно-национального строительства в Удмуртии рассматривали в своих исследованиях К.И. Куликов, К.А. Пономарев, М.И. Шишкин<sup>12</sup>. В рамках освещения национальных проблем они акцентировали внимание на особенностях политического и социально-экономического развития. Вопросы эволюции советского управления и становление местного самоуправления рассматривались с точки зрения постановки проблемы и первых обобщений<sup>13</sup>.

Проблемы социально-политического развития Удмуртской Республики в условиях политического реформирования привлекли внимание исследователей Б.П. Басова, В.С. Воронцова, Т.Н. Ефремовой, Л.П. Порцевой, В.Г. Томшич, Т.С. Томшич, Н.А. Шкляевой, Ю.А. Щипакина, а также группы уральских ученых во главе с А.Д. Кирилловым. Исследователями И.В. Егоровым и К. Мацузато<sup>14</sup> был представлен анализ политического развития республики, в частности, становление и функционирование парламентской системы, ослабившей позиции обкома КПСС и облегчившей переход власти от партии к Верховному Совету УР, отмечалось длительное отсутствие в республике нового ядра власти, способного заменить партийную вертикаль.

Первой попыткой системного анализа перемен, произошедших в политической, экономической и культурной жизни республики в 1990-е гг., явилось учебно-методическое пособие «Удмуртия в годы реформ: 1990-2001»<sup>15</sup>. Данное пособие отличают комплексный характер, широкий спектр документов, но оно во многом иллюстративно, недостаточно полно освещает причины, предпосылки и, в целом, начальный этап реформ,

---

<sup>11</sup> Сокоиков Л.А. Контроль и проверка исполнения. Из опыта организационно-массовой работы исполкомов местных Советов Удмуртии. Ижевск, 1979; Он же. Органы народовластия: Из опыта работы местных Советов Удмуртской АССР. Устинов, 1985; Органы государственной власти и управления Удмуртской АССР. (1918-1980гг.). Справ. Устинов, 1986; Фомин О.И. Деятельность местных Советов Удмуртской АССР в годы VIII – IX пятилеток. Автореф. дис. канд. ист. наук. Л., 1987.

<sup>12</sup> Вчера, сегодня, завтра Советской Удмуртии. Очерки. Ижевск, 1990; Куликов К.И. Национально-государственное строительство восточно-финских народов в 1917-1937 гг. Ижевск, 1993; Он же. Удмуртия – субъект России. Ижевск, 1999; Пономарев К.А. Финно-угорский мир: потребность объединения и проблемы развития. Ижевск, 1994; Он же. Некоторые вопросы государственного строительства в Удмуртской Республике на современном этапе. Ижевск, 1996; Басов Б.П. Трудное время перемен (Россия в 1991-1994 гг.). Ижевск, 1995; Шкляев Г.К. Межэтнические отношения в Удмуртии. Опыт историко-психологического анализа. Ижевск, 1998.

<sup>13</sup> Бегунов А.Г., Семенов Ю.В., Шишкин М.И. Местное самоуправление: проблемы и пути совершенствования. Ижевск, 1998; Они же. Государственное регулирование развития местного самоуправления. Ижевск, 1999; Ефремова Т.Н. Региональные аспекты современного политического процесса//Четвертая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Ч. 1. Ижевск, 1999. С. 49-51; Ефремова Т.Н., Замостьянова Т.В. Некоторые аспекты теорий местного самоуправления//Пятая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Ч. 2. Ижевск, 2001. С. 57-59.

<sup>14</sup> Регионы России. Хроника и руководители/под ред. К. Мацузато. Т. 7. Республика Татарстан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика. Саппоро, 2000.

<sup>15</sup> Удмуртия в годы реформ: 1990-2001: Учебно-методическое пособие. Екатеринбург, 2002.

не раскрывает связь событий начала 1990-х гг. с советским периодом, что определяет некоторую «оторванность» их от контекста исторического развития.

Смещение акцента исторических исследований с федерального уровня на региональный способствовало активизации процесса защиты докторских и кандидатских диссертаций в республике<sup>16</sup>, а также появлению трудов, обобщающих исторические знания об Удмуртии в XX в. Опыт политического реформирования страны и региональные особенности трансформационных процессов в советской политической системе в 1985-1993 гг. были проанализированы в докторской диссертации С.Л. Бехтерева. В контексте указанных проблем исследователь анализирует деятельность и политическое положение Советов народных депутатов в конце 1980-х гг., акцентирует внимание на особенностях регионального реформирования системы Советов. Вопросы функционирования местных Советов и причины неэффективности их работы получили освещение в диссертационном исследовании С.Н. Уварова. Автор отмечает формальный характер полномочий Советов, которые к концу 1980-х гг. превратились в декоративные органы власти, а также оценивает реформу Советов на уровне республики как переход властных полномочий от партийных структур к Верховному Совету.

Особенности развития Удмуртской Республики в последнее десятилетие XX в., в частности, анализ специфики регионального политического развития и проблема государственного реформирования получили освещение в работе М.Н. Губогло и С.К. Смирновой «Феномен Удмуртии»<sup>17</sup>. Попытка обратить внимание на историческое и политическое развитие республики и обобщить исторические знания об Удмуртии на основе анализа и переосмысления фактического материала, представленного предшествующей историографией, а также новых архивных источников, введенных в научный оборот, была предпринята в коллективной работе сотрудников Удмуртского института истории, языка и литературы УрО РАН «История Удмуртии: XX век»<sup>18</sup>. Отдельно следует выделить исследования, посвященные изучению роли и степени влияния субъективного фактора (отдельной личности) на политическое и экономическое развитие республики<sup>19</sup>.

Политико-правовая характеристика положения Удмуртии по конституционному законодательству 1977-1978 гг. и ее изменения в результате реформ конца 1980-х – начала 1990х гг. получили освещение в трудах В.Ю. Войтовича<sup>20</sup>, посвященных эволюции правового положения Удмуртии с момента ее вхождения в состав России до конца XX в.

Историческая динамика государственной законодательной и контрольной деятельности местных представительных органов и ее особенности были исследованы в коллективном труде «Съезд Советов. Верховный Совет УАССР. Государственный Совет Удмуртской Республики»<sup>21</sup>. К.А. Пономарев, автор раздела книги, посвященного истории представительных органов власти Удмуртии, анализирует деятельность Верховного Совета УАССР в условиях перестройки, кризиса советской политической системы и раскрывает особенности реформирования системы местной власти. В работе рассматривается роль государственных и партийных руководителей, участвовавших в

<sup>16</sup> Бехтерев С.Л. Политическая система современной России: опыт исторического исследования (региональный аспект). Дис. д-ра ист. наук. Ижевск, 2004; Бехтерев С. Л., Бехтерева Л.Н. Конституционная реформа в Удмуртской Республике (1990 – 2000гг.)/Российская государственность: уровни власти. Теория и практика современного государственного строительства. Ижевск, 2001. С. 105-113; Уваров С.Н. Исторический опыт политического реформирования в Удмуртии в 90-е гг. XX века. Автореф. дис. канд. ист. наук. Ижевск, 2003.

<sup>17</sup> Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии. М. – Ижевск, 2001-2003. Т.1-5.

<sup>18</sup> История Удмуртии: XX век/под ред. К.И. Куликова. Ижевск, 2005.

<sup>19</sup> Номенклатура. Сборник биографических очерков/под общей ред. А.В. Васильева, В.А. Шаталова. Ижевск, 2005.

<sup>20</sup> Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии. История и современность. Ижевск, 2003; Он же. Развитие правового статуса Удмуртии в составе России. 1920-2000. Ижевск, 2003.

<sup>21</sup> Съезд Советов. Верховный Совет УАССР. Государственный Совет Удмуртской Республики. Из истории представительных органов власти Удмуртии. Ижевск, 2005.



принятии решений, определявших направление развития республики.

Таким образом, региональная историография 1990-х гг. преимущественно была направлена на комплексный анализ политических преобразований в республике. Был издан ряд коллективных трудов и монографий. Но деятельность местных Советов в условиях политической реформы и последующая их реорганизация не исследовались на региональном уровне в качестве самостоятельной темы.

**Цель диссертационной работы** – выявление особенностей процесса реформирования системы Советов на местах и его влияние на формирование современных структур местного самоуправления.

Исследование проблемы предполагает постановку и решение следующих задач:

изучение опыта функционирования советских органов власти на местах к середине 1980-х гг.;

анализ концепции реформирования органов власти, содержания реформ, выявление региональных особенностей;

исследование процесса реорганизации Советов и формирования органов местного самоуправления; рассмотрение причин возникших противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти.

**Источниковая база** исследования имеет свои особенности. С одной стороны, существует целый комплекс опубликованных материалов, в том числе и новых архивных документов, а, с другой, ограничен доступ к неопубликованным документам высших партийных и государственных органов периода перестройки. Восполнить этот пробел во многом помогают мемуарные источники.

Все используемые в исследовании исторические источники можно разделить на несколько групп. Первая группа – официальные документы. Они представлены законодательными актами государственных органов власти СССР, РСФСР (РФ) и УАССР (УР), которые определяли практику формирования, структуру и полномочия высших и местных органов власти, концептуальные основы их реформирования, указывали векторы изменений в стране в ходе перестройки и влияние последней на положение Советов в политической системе; партийными документами – материалами съездов КПСС, Пленумов ЦК, различных проводимых в ЦК совещаний; материалами государственных органов СССР и РСФСР – Съездов народных депутатов, созданных в 1989-1990 гг.; выступлениями и работами государственных деятелей, в которых были сформулированы основы проводимой политики, в частности, по отношению к Советам.

Неопубликованные документы, раскрывающие деятельность государственных органов власти и партийных структур в отношении с Советами всех уровней представлены в центральных (Государственный Архив Российской Федерации – ГАРФ, Российский Государственный Архив Новейшей Истории – РГАНИ) и региональных (Центральный Государственный Архив Удмуртской Республики – ЦГА УР, Центр Документации Новейшей Истории Удмуртской Республики – ЦДНИ УР, Ведомственный Архив Госсовета Удмуртской Республики – ВАГС УР, Архивный отдел Администрации г. Ижевска) архивах.

Вторая группа источников – мемуары участников политических событий. Эти источники требуют критического отношения, однако имеют бесспорное достоинство – в трудах приведены оценки событий, произошедших в период перестройки, в том числе и политической реформы Советов, основанные на документальных источниках, доступ к которым для рядового исследователя ограничен. На региональном уровне в разряд мемуарной литературы условно можно отнести работу С. Г. Шукина «Власть в законе». С одной стороны, автор – депутат Верховного Совета УР (1990-1995 гг.) и участник событий, с другой, работая в жанре исторической публицистики, он изучает политические процессы в республике.

Третья группа источников – периодическая печать, представленная, материалами центральных («Правда», «Известия») и местных газет («Удмуртская правда», «Известия

Удмуртской Республики»), освещающими деятельность Советов и процессы их реформирования. Особое место занимают партийные печатные органы – «Известия ЦК КПСС» (орган ЦК КПСС), «Вестник обкома КПСС» (орган Удмуртского обкома КПСС), «Пропагандист и агитатор» (орган идеологического отдела Удмуртского обкома КПСС) и общественных объединений – «Демократическая Удмуртия» (еженедельная газета демократических сил Удмуртии). Этот вид источника субъективен, так как отражает позиции различных политических сил, и требует критического осмысления и сопоставления с другими источниками.

Четвертая группа источников представлена материалами социологических исследований, проводившихся научными и государственными структурами – Институтом государства и права АН СССР, Всесоюзным юридическим заочным институтом, Институтом социологических исследований, Научно-исследовательским центром советской социологической ассоциации, Общественным Независимым Центром Социологических Исследований (ОНЦСН), Удмуртским отделом Института экономики УрО АН СССР.

**Методологическая основа исследования.** Отсутствие единой методологии в современной исторической науке и сложность, многоплановость исследуемой темы предопределили использование междисциплинарного подхода в качестве методологической основы. Проблема советской политической системы получила свое отражение в научно-теоретических разработках историков, политологов, правоведов, социологов, философов, экономистов и политических деятелей.

Исторический характер исследования основывается на принципах историзма и объективности, а также всестороннего анализа фактов, которые позволяют изучать происходившие процессы, события и их участников в контексте конкретно-исторических возможностей и реалий общественно-политического развития. Указанные принципы обусловили использование совокупности общенаучных (анализ, синтез, дедукция) и специально-научных (историко-генетический, сравнительно-исторический, историко-системный, проблемно-хронологический) методов исследования. Комплексное их применение позволяет получить результаты, взаимодополняющие друг друга.

Необходимость преобразования количественных данных при составлении таблиц потребовала привлечения методов статистической обработки цифрового материала и матричной группировки.

**Научная новизна исследования** состоит в изучении проблем, не нашедших достаточного отражения в исторической литературе. Привлечение современных научных разработок и введение в научный оборот многочисленных новых архивных документов позволили выйти на качественно иной теоретический уровень осмысления проблемы Советов. Кроме того, выявление особенностей функционирования местных Советов в период реформирования (1985-1993 гг.) и их последующей реорганизации, а также влияние этих процессов на формирование органов местного самоуправления на региональном уровне рассматривается впервые.

**Практическая значимость** заключается в том, что полученные результаты способствуют приращению научных исторических знаний по конкретному периоду отечественной истории, которые позволяют всесторонне изучить позитивный и негативный исторический опыт и использовать его в дальнейших научных разработках. Этот материал можно использовать в учебном процессе при изучении российской и региональной истории, подготовке спецкурсов по истории государственного и муниципального управления, политологии, а также в практической деятельности органов местного самоуправления.

**Апробация работы.** Основные положения и результаты проведенного диссертационного исследования получили отражение в научных публикациях, а также были изложены в выступлениях на международных, российских и региональных научно-практических конференциях: Шестая российская университетско-академическая научно-

практическая конференция (Ижевск, 2003); IV научно-практическая конференция «Рабочие в России: исторический опыт и современное положение» (Москва, 2003); Международная научно-практическая конференция «Социально-правовые проблемы становления правового государства» (Ижевск, 2004); Межвузовская научно-практическая конференция, посвященная 95-летию К.И. Шибанова (Ижевск, 2004); Научно-методический семинар «История Удмуртии XX века в документах ЦДНИ УР» (Ижевск, 2005); Международная научно-практическая конференция «Социально-экономические и политические условия развития гражданского общества в России» (Ижевск, 2005); Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы функционирования родных языков», посвященная 85-летию государственности УР (Ижевск, 2005).

**Структура диссертации:** диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обоснована актуальность темы, показана степень ее научной разработанности, определены цель и задачи исследования, его методологическая основа и источниковая база, охарактеризованы научная новизна и практическая значимость.

**В первой главе «Функционирование местных Советов накануне перестройки»** исследуются объективные (не зависящие от особенностей структуры советской власти) и субъективные (заложенные в природе Советов) причины несостоятельности и кризиса системы Советов, обосновываются предпосылки ее реформирования.

Определяющей тенденцией развития советской политической системы являлось постоянное совершенствование механизмов ее функционирования. Это было обусловлено изначально заложенными в нее противоречиями – между демократическими идеалами советской власти и административными методами руководства; между конституционным полномочием Советов и централизованной структурой исполнительных органов; между полномочием Советов и монопольным положением Коммунистической партии.

Обозначившиеся к середине 1980-х гг. несоответствия конституционно-правовых положений о Советах их реальным возможностям не рассматривались на уровне высших органов власти как кризисное явление, а лишь как временные трудности, преодоление которых возможно на пути принятия новых законов, направленных на совершенствование деятельности советских органов власти. Фактически же события первой половины 1980-х гг. характеризовали начальную стадию кризиса, охватившего Советы всех уровней.

Советы как органы государственной власти, наделенные значительными полномочиями, имея обширную законодательную базу, не могли воспользоваться в полном объеме правами, данными по закону. Самостоятельность местных Советов была во многом формальной, так как, являясь низшим звеном в структуре государственной пирамиды власти, они руководствовались в своих действиях решениями вышестоящих структур и находились под их контролем. Особенно это характерно для функционирования местных Советов УАССР, деятельность которых была строго регламентирована союзными, российскими и республиканскими структурами. Реальной властью на местах обладали райкомы и горкомы КПСС.

Партийные органы республики направляли работу местных Советов через депутатов-коммунистов и партийные группы в Советах, а также посредством активных действий по формированию кадрового состава депутатского корпуса. Кроме того, многие предприятия и организации, размещавшиеся на территории какого-либо Совета, были ему неподвластны, ибо имели отраслевое, ведомственное подчинение. Значительную часть промышленного потенциала УАССР составляли предприятия и организации ВПК и машиностроения, выведенные из-под контроля местных властей и находившиеся в союзном и российском подчинении. Вследствие этого хозяйственные руководители,

опираясь на свои трудовые коллективы и финансово-экономическую мощь предприятий, фактически не признавали над собой власти первичных советских структур.

**Во второй главе «Советы народных депутатов УАССР в период перестройки»** анализируется деятельность местных Советов и особенности их реформирования в условиях кризиса политической системы.

В первом параграфе рассматриваются преобразования начального этапа перестройки, основным содержанием которых была активизация деятельности Советов посредством совершенствования управленческих процессов. XXVII съезд КПСС (февраль 1986г.) напрямую связывал совершенствование системы Советов с раскрытием демократических возможностей и усилением организационно-массовой работы местных органов власти. В решениях съезда подчеркивалось, что Советы «должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны». Таким образом, официально признавалась недостаточно эффективной деятельность Советов, но отмечалась их ценность и необходимость для успешного функционирования политической системы. В соответствии с установкой съезда были приняты многочисленные постановления с классической формулировкой «О дальнейшем усилении роли Советов в...», направленные на расширение, в первую очередь, экономических полномочий Советов. Реализация данных положений в Удмуртской АССР была затруднена отсутствием четкого механизма взаимодействия местных Советов с предприятиями, большинство из которых были выведены из их подчинения. Организационно-массовая деятельность местных Советов в середине 1980-х гг. осложнялась формальным характером представительных институтов; доминированием исполнительных органов над представительными; осуществлением вышестоящими органами власти руководства деятельностью нижестоящих; сращиванием партийного и государственного аппаратов при однопартийном политическом механизме.

Было очевидно, что предпринятые в 1985-1986 гг. попытки преобразований не принесли существенных перемен в положении местных Советов, но наметили определенные сдвиги в теоретическом осмыслении проблемы статуса местных Советов.

В 1987г. были осуществлены первые мероприятия по реформированию Советов – реформа избирательной системы, расширение гласности в работе Советов, их хозяйственной и финансовой самостоятельности. Новый этап хозяйственной деятельности местных Советов был связан, в первую очередь, с принятием Закона о государственном предприятии (объединении), согласно которому руководство местными Советами на подведомственной территории стало осуществляться в условиях самофинансирования, самоокупаемости и самоуправления. Расширение гласности в работе Советов выразилось в совершенствовании их сессионной деятельности. Более результативными были изменения в избирательной практике. В целях подготовки избирательной реформы в 1987г. в стране были проведены экспериментальные выборы по многомандатным округам. В Удмуртской АССР для эксперимента был определен Можгинский район. Результаты выборов в многомандатном округе республики в целом соответствовали общесоюзной тенденции – снижение влияния партии на процесс подбора и выдвижения кандидатур, появление несогласованных и неподконтрольных партии кандидатов и, как следствие, сокращение среди депутатов доли рабочих и крестьян. При этом еще сохранялась практика подбора депутатского корпуса по социальному, половозрастному, образовательному и профессиональному принципам.

В сложившихся условиях руководство страны все еще отказывалось принять во внимание очевидный кризис Советов всех уровней. В результате исчерпавший себя к 1987г. лозунг «больше социализма» был заменен идеей демократизации. Реализация данного принципа в конце 1980-х гг. способствовала началу политической реформы, теоретическая разработка которой осуществлялась в реальном времени, что оказало серьезное влияние на процесс ее реализации.

Во втором параграфе характеризуется сущность концепции политической реформы, предпринятой руководством страны в конце 1980-х гг. Цель политической реформы

состояла в преемственности и системности преобразований, в соединении непосредственной и прямой демократии при сохранении ведущей роли КПСС с социальными выгодами нового парламентаризма.

Институциональное наполнение реформы было предложено на XIX Всесоюзной партийной конференции (июнь 1988г.). Обновление политической системы предполагало структурную перестройку системы Советов с целью решения проблемы их полномочия. Наделение органов власти новыми функциями не предполагалось. Советы сохраняли статус рабочей корпорации, но власть в них должна была осуществляться по двум направлениям – законодательному и исполнительному. Задача реформы, таким образом, состояла в создании условий и гарантий для механизма осуществления Советами своих функций. При этом не был проработан вопрос о готовности Советов эффективно их реализовывать. С одной стороны, альтернативные выборы 1989-1990 гг. привели к появлению в Советах всех уровней депутатских фракций, что превратило последние в арену острой политической борьбы. Оказалось, что Советы не владеют тактикой парламентских действий, плохо приспособлены для работы в условиях плюрализма и становящейся многопартийности. С другой стороны, дело усугублялось экономической слабостью Советов. Несмотря на то, что первые решения по усилению Советов, принятые в 1986-1988 гг., были направлены на укрепление их материальной базы за счет отчислений предприятий, находящихся на территории Советов, платы в местные бюджеты за пользование трудовыми и природными ресурсами, а также через повышение роли Советов в управлении процессами экономической и социальной жизни, реальная отдача от этих постановлений была низкой. В итоге Советы имели весьма скромные финансовые возможности для реализации своих программ. Кроме того, участились конфликты между различными уровнями власти.

Таким образом, анализируя концепцию реформы политической системы можно сделать вывод о ее противоречивом характере. Реформа способствовала разрушению системы «партия – государство», сдерживавшей радикальные преобразования в стране, и передаче реальных управленческих функций Советам – представительным органам народовластия, что выглядело демократично. Но она оставляла неизменным положение управленческой элиты, которая сохраняла свои реальные властные функции, несмотря на их формальную передачу Советам (идея совмещения постов советских и партийных руководителей практически на всех уровнях власти).

В третьем параграфе раскрывается сущность политической реформы, особенности ее реализации на уровне местных Советов Удмуртской АССР. Политическая реформа осуществлялась в условиях утраты КПСС своих властных полномочий и появления политической оппозиции. Первой оппозиционной организацией в УАССР стала Ассоциация политических клубов Удмуртии. Кроме того, ухудшение экономического положения, повлекшее обострение социальных проблем, привело к сужению первоначально значительной политической поддержки реформаторов.

Политические преобразования в УАССР были обусловлены спецификой развития региона. Переход на принципы самоуправления, самофинансирования и самообеспечения на уровне местных Советов УАССР был затруднен тем, что 4/5 промышленного потенциала республики составляли предприятия ВПК, находившиеся в союзной и российской собственности. Дававшие 80% всего объема промышленного производства и 65% строительства республики, они фактически были выведены из-под контроля местных органов власти, и говорить об управлении их экономической деятельностью или совершенствовании структуры их производства с учетом потребностей населения не приходилось. Из 1 млрд. 200 млн. рублей, ежегодно осваиваемых 140 различными организациями Удмуртии, по линии местных Советов выделялось только 94 млн. рублей. К тому же значительная часть этих средств расписывалась по отраслям Госпланом СССР, а расходная часть бюджета республики – Минфином РСФСР.

В такой ситуации реформирование республиканских органов власти свелось к

организационным и структурным перестановкам. В частности, на уровне республики было принято решение не формировать Съезд народных депутатов, а избирать непосредственно Верховный Совет УАССР. Новый механизм взаимодействия партии и Советов, предполагавший совмещение постов председателя и первого секретаря соответствующего партийного уровня, не был реализован среди республиканского руководства и практиковался лишь на уровне местных Советов.

Выборы в местные органы власти УАССР на основе нового избирательного закона привели к следующим результатам: произошло увеличение доли коммунистов и людей с высшим образованием, а также значительное уменьшение в среднем на 15% доли женщин и рабочих, на 1% крестьян. Это соответствовало общесоюзной тенденции. Самостоятельным вопросом политического значения в национальных республиках стало обеспечение пропорционального национального представительства во властных структурах. В данной ситуации проблема национального представительства рассматривалась на уровне республики через призму соотношения «русские – удмурты». На уровне центральных органов власти в результате выборов 1989-1990 гг. по УАССР наметилась тенденция постепенного сокращения представителей титульной национальности. Среди 18 депутатов Верховного Совета СССР от Удмуртии было 13 русских (72%), 3 удмурта (17%) и 2 представителя других национальностей; в Верховном Совете РСФСР только 1 удмурт (7,1%); в Совете национальностей Верховного Совета РСФСР Удмуртия не имела своего представителя. Аналогичная ситуация наблюдалась и в городских Советах республики – русские составляли 76,4% (610 чел.), удмурты 10,9% (87 чел.), татары – 6,8% (54 чел.), украинцы – 2,6% (21 чел.), др. национальностей – (3,3%). В аппарате Совета Министров УАССР удмурты составляли 22%, среди заместителей председателей исполкомов городских и районных Советов народных депутатов – 24%. В Ижевске, где проживало 109 тыс. человек (17,19%) удмуртского населения, в исполкоме горсовета среди заведующих не было ни одного удмурта.

Таким образом, политическая реформа, направленная на возрождения Советов как полновластных органов, на уровне республики ограничилась организационными и структурными изменениями. Советы не получили реального полновластия. В новых политических условиях, вызванных утратой власти КПСС, введением президентской структуры, децентрализационными процессами в стране, дальнейшая судьба Советов связывалась с процессом формирования органов местного самоуправления.

**Третья глава «Местные Советы в 1990-1993 гг.»** посвящена исследованию деятельности местных органов власти в постсоветский период и политико-правовому анализу процесса реорганизации Советов и становления системы самоуправления.

В первом параграфе характеризуется период функционирования советской формы представительной власти в начале 1990-х гг. в условиях господства президентских структур и формирования основ местного самоуправления. Фактически учреждение президентства и начало муниципальной реформы способствовали ликвидации советских органов власти. С одной стороны, президентская власть восстановила фундаментальное противоречие, свойственное парламентаризованным Советам. Если раньше юридическое полновластие Советов сталкивалось с притязаниями КПСС на властную монополию, то в начале 1990-х гг. конфликт переместился в плоскость Верховный Совет – Президент. Сложность ситуации заключалась в том, что столкновение интересов проходило между двумя властными институтами, легитимизированными всенародным голосованием. На уровне республики нерешенность вопроса об учреждении президентской власти, обусловленная отсутствием единства в политической элите и борьбой за перераспределение полномочий между основными институтами власти, предопределила региональное политическое развитие в 1990-е гг.

С другой стороны, назревала муниципальная реформа. На уровне общественного правосознания стала обосновываться необходимость выведения местных органов власти из системы государственных органов. При этом развитие начал местного самоуправления

рассматривалось в контексте деятельности местных Советов. Принятые на союзном и российском уровне законы являлись попытками трансформации местных Советов в органы местного самоуправления. Советы к началу 1990-х гг. представляли реальную форму организации власти и управления на местах. Однако их преобразование на принципах местного самоуправления оказалось невозможным в силу действия ряда причин. Во-первых, этот процесс предполагал постепенность, последовательность, путь частных решений, но противоречивость и неоднозначность политических событий в стране привели к обвальному характеру их развития. Во-вторых, сказалось несоответствие политико-правовых основ Советов и местного самоуправления. Местные Советы в отличие от органов местного самоуправления являлись органами государственной власти и сохраняли иерархический характер, базирующийся на принципе демократического централизма, который лишь формально допускал их самостоятельность. Эффективность деятельности органов власти затруднялась отсутствием четкого разграничения компетенции представительных и исполнительных органов власти. Введение порядка назначения глав администрации высшестоящими органами еще больше усилило дисбаланс в соотношении представительных и исполнительно-распорядительных органов власти в пользу последних. Сказалась так же и экономическая несамостоятельность местных Советов: муниципальная собственность находилась в процессе формирования, а объем действительных местных сборов и налогов, которыми они реально распоряжались, был несопоставим с финансовыми потребностями. Проявившаяся несостоятельность Советов в новых политических условиях четко обозначила ситуацию кризиса и фактически подвела черту под историей их функционирования.

Во втором параграфе обосновывается специфика реформационных процессов в Удмуртии. Экономические и политические реформы, начатые правительством России, требовали решительных шагов на местном уровне. Но республиканские органы власти оказались неспособными оперативно реагировать на ситуацию. Сдерживающими факторами реформирования являлись: отсутствие четкой концепции преобразований с учетом специфики развития Удмуртии, несоответствие некоторых статей Конституции, сложность и запутанность отношений между исполнительными и законодательными властными структурами. Начало 1990-х гг. в республике характеризуется отсутствием четкой стратегии развития, поскольку все – Верховный Совет УР, Совет Министров УР и местные Советы – боролись за власть. В итоге Удмуртия оказалась неподготовленной к радикальным экономическим реформам и вхождению в рынок, а также не смогла отстоять свои права и интересы при заключении нового Федеративного Договора.

Эскалация политического кризиса в стране еще больше усугубила ситуацию в Удмуртии. Республиканская политическая элита оказалась расколота на противников неконституционных действий Президента РФ (Верховный Совет УР, Совет Министров УР) и его сторонников (Удмуртская организация блока реформистских сил «Выбор России»). Особенность политической ситуации в республике заключалась в том, что наряду с представительной властью Указ Президента РФ осудили и руководители исполнительной власти республики во главе с А.А. Волковым.

Силовое разрешение конфликта изменило политическую ситуацию в стране – местные Советы предпочли отойти от ранее занятой позиции по отношению к Указу от 21 сентября 1993г. Причиной тому являлось не только угроза сверху, наглядный пример – обстрел Белого Дома, но и то, что Советы на местах, вознамерившись блокировать Указ Президента РФ, практически не располагали никакими возможностями, разве что призвать население к акции протеста.

Поставив точку на деятельности центральных представительных органах, Президент РФ Указом от 9 октября 1993г. «О реформировании представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» принял решение о прекращении их деятельности. Таким образом, вслед за прекращением деятельности советской власти и ликвидации ее центральных институтов – Верховного Совета, Съезда

народных депутатов, были упразднены и органы советской власти на местах. Советы не выдержали конкуренции с президентскими структурами и не сумели проявить себя как органы самоуправления. К причинам неудач Советов следует отнести: недостаточную активность населения и народных депутатов в развитии самоуправления; стремление исполнительных органов, в силу инерции, брать на себя всю полноту полномочий, а также ослабить Советы и создать четкую вертикаль исполнительной власти. И, наконец, местным Советам не удалось стать реальными органами местного самоуправления, так как в соответствии с Указами Президента РФ от 9 октября 1993г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» и от 26 октября 1993г. «О реформе местного самоуправления в РФ» была прекращена деятельность районных и городских, поселковых и сельских Советов народных депутатов, а их функции были переданы соответствующим администрациям.

**В заключении** обобщен опыт развития советской политической системы и сделаны следующие выводы:

Изначально заложенные в советскую систему противоречия определили тенденцию ее развития – постоянное совершенствование механизма функционирования. При этом предпринимавшиеся меры носили во многом декларативный характер и серьезно не влияли на деятельность советских властных структур.

Многочисленные попытки преобразования системы Советов не способствовали изменению сложившихся политических отношений. Анализ архивных данных, введенных в научный оборот, свидетельствует, что местные Советы не реализовывали предоставленные им по закону полномочия, так как отсутствовал действенный механизм, и не учитывалась специфика развития региона. Сложившаяся ситуация не вызвала своевременной реакции со стороны властных институтов. На высшем уровне власти в 1980-е гг. вопрос о кризисе советской системы даже не поднимался. Данное положение рассматривалось как временные трудности, преодоление которых возможно на пути принятия новых законов, направленных на совершенствование деятельности советских органов власти.

Недостаточность предпринимаемых мер способствовала осознанию к концу 1980-х гг. необходимости политических преобразований. Однако концептуальные разработки реформационных процессов носили ситуативный характер и отличались противоречивостью. Отсутствие единой концепции в условиях ослабления власти союзного центра привело к тому, что процесс реформирования приобрел стихийный характер. В Удмуртии политическая жизнь определялась интересами правящей элиты. Предпринимаемые ими меры были, как правило, неэффективны, поскольку определялись процессом борьбы за власть. В результате реформирование советской политической системы, осуществляемое буквально «на марше», фактически привело к ее распаду.

Попытка трансформации системы Советов в условиях господства президентских структур и становления органов местного самоуправления не увенчалась успехом, а лишь ускорила процесс ликвидации советской власти. С одной стороны, принцип полновластия Советов противоречил основам института президентской власти. С другой, Советы не смогли реализовать себя в условиях муниципальной реформы. Разрешение вновь возникшего противоречия было осуществлено силовым методом и привело к ликвидации советских органов власти всех уровней.

Отказ от советской формы организации местной власти, закрепленный в Конституции 1993г., и формирование системы местного самоуправления на основе западноевропейских моделей породили множество трудностей в процессах управления. В Удмуртии проблемы компетенции и функционирования органов власти, сформировавшихся в результате реорганизации местных Советов, оказались трудноразрешимыми и вылились в конституционный кризис 1996г., который затронул не только политическую систему республики, но имел и общероссийский резонанс.

В условиях продолжающегося формирования системы местного самоуправления (1 января 2006г. вступил в силу Закон РФ «Об общих принципах организации местного



самоуправления Российской Федерации», предполагающий дополнительный переходный период до 1 января 2009г.) весьма актуальным становится обращение к практике местных Советов. Очевидна преемственность данных властных институтов. Кроме того, представляется возможным учитывать позитивный опыт работы местных Советов. Важно обратить внимание на те черты советской модели, которые не были в полной мере реализованы в силу политических причин. Среди них – дифференцированный подход к законодательному регулированию различных звеньев местных Советов; организация и деятельность местных Советов на основе принципа единой законности; участие широких народных масс в формировании и работе местных Советов, которые действовали на всех без исключения поселенческих и территориальных уровнях.

**Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:**

1. Ярных М.В. Система местных Советов в конце 1970-х – начале 1990-х гг.//Шестая российская университетско-академическая научно-практическая конференция. Материалы докладов. Ижевск, 2003. – 0,32 п.л.;
2. Ярных М.В. Рабочие в системе местных Советов в 1970-1980-е гг. XX века//Проблемы местного самоуправления. М., 2004. № 1 (9). – 0,3 п.л.;
3. Ярных М.В. Реформа советской политической системы: на пути к правовому государству//Социально-правовые проблемы становления правового государства. Сб. материалов международной научно-практической конференции. Ижевск, 2004. – 0,25 п.л.;
4. Ярных М.В. Рабочие в системе местных Советов в 1970-1980-е гг. XX века/Рабочие в России: исторический опыт и современное положение/под ред. Д.О. Чуракова. М.: Едиториал УРСС, 2004. – 0,5 п.л.;
5. Ярных М.В. Национальное представительство в местных Советах Удмуртии в 1980-е – начале 1990-х гг.//Проблемы местного самоуправления. М., 2004. № 3 (11). – 0,35 п.л.;
6. Ярных М.В. Подготовка реформы советской избирательной системы (на примере УАССР)//Шибановские чтения. Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной 95-летию К.И. Шибанова. Ижевск, 2004. Вып. 2. – 0,32 п.л.;
7. Ярных М.В. Местные Советы в Удмуртии в конце 1970-х – 1980-е гг. (по документам ЦГА УР и ЦДНИ УР)//История Удмуртии XX века в документах ЦДНИ УР: Тезисы докладов и выступлений участников научно-методического семинара. Ижевск, 2005.— 0,3 п.л.;
8. Ярных М.В. Опыт местных Советов в практике муниципального строительства//[Электронный ресурс]. Электрон. дан. Социально-экономические и политические условия развития гражданского общества в России. Международная научно-практическая конференция. Ижевск, 2005. (CD-ROM) – 0,5 п.л.;
9. Ярных М.В. Национальное представительство в местных Советах Удмуртии в 1980-е – начале 1990-х гг.//Социально-экономическое управление: Теория и практика. 2005. № 1-2. – 0,48 п.л.;
10. Ярных М.В. Местные органы власти в Удмуртии в условиях политической трансформации. 1991 – 1993 гг./Удмуртия – Венгрия: проблемы регионального развития. Международный сборник статей. Дьёр: Изд-во Университета им. Иштвана Сечени, 2006. – 0,82 п.л.