

*Воронцов Н.С., аспирант,
Дальневосточный федеральный университет*

ПРОЕКТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ВЛАДИВОСТОКЕ В 1991 ГОДУ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПЕРВЫХ ВЫБОРОВ МЭРА ГОРОДА

Аннотация: статья посвящена одному из первых проектов учреждения в городе Владивостоке должности главы местной администрации – мэра города. На основе материалов работы Владивостокского городского Совета анализируются предложения депутатов по организации первых всеобщих выборов главы исполнительной власти г. Владивостока, которые предполагалось провести 29 сентября 1991 г. Основное внимание автор акцентирует на проблемных вопросах, вызвавших дискуссию среди депутатов Владивостокского городского Совета, а так же обстоятельствах, не позволивших реализовать данный проект на практике.

Ключевые слова: Владивосток; перестройка; реформы; местное самоуправление; мэр; Совет народных депутатов; выборы

На заключительном этапе перестройки в СССР система власти и управления подвергалась кардинальным изменениям, затронувшим как высшие структуры власти, так и региональные компоненты управленческой структуры [17, с. 46]. В рамках реформирования системы местного самоуправления появились ранее не свойственные советской модели власти должности глав городской администрации – мэров городов [7, с. 57]. Введение института мэров и перераспределение полномочий с учетом данного новшества серьезным образом меняло ранее функционирующую систему построения власти на местах, предполагавшую единую для городов схему: Совет народных депутатов (с постоянно действующим между сессиями Президиумом) – исполнительный комитет [16, с. 66]. Прежняя модель, прошедшая проверку временем, по мере отказа Коммунистической партии от руководящей и направляющей роли [6, с. 10] (и, как следствие, от прямого контроля над работой Советов и исполкомов), а также в условиях стремительных изменений социально-экономической ситуации все чаще подвергалась критике за неспособность оперативно и действенно реагировать на новые вызовы [8, с. 12].

Получив практическое воплощение в крупных столичных городах в первой половине 1991 г., идея сосредоточения исполнительной власти в руках мэра (главы городской администрации), избираемого прямым голосованием жителей, затронула и региональные центры РСФСР [7, с. 40]. Не стал исключением и город Владивосток.

На основании результатов опроса общественного мнения, проведенного 12 июня 1991 г., одновременно с выборами Президента РСФСР, Владивостокский городской Совет начал разработку положения о главе местной администрации – мэре г. Владивостока и обсудил возможную дату предстоящий выборов [5, д. 127, л. 1]. На сессии горсо-

вета, проходившей 8 июля 1991 г. в качестве одного из главных вопросов депутаты обсуждали предстоящие перспективы реформирования системы власти и возникающие при этом трудности. Основными докладчиками по этому вопросу выступили исполняющий обязанности председателя городского Совета С.С. Соловьев и председатель исполкома Е.М. Блинов [Там же, л. 12].

Результаты опроса общественного мнения выглядели следующим образом: в голосовании приняли участие 68,4% избирателей, из них утвердительно ответили на вопрос о необходимости избрания мэра 84,9%. Такой процент голосов «за» был высок по сравнению с аналогичными опросами в других городах России. В этой связи, С.С. Соловьев предлагал принять результаты опроса как подлинное отражение настроений горожан, однозначно высказавшихся за реформу исполнительной власти и введение должности мэра, избираемого всеобщим голосованием. Одновременно с вопросом о мэре, жителям Владивостока предлагалось ответить и на второй вопрос – является ли необходимым существование районных Советов на территории города. Из 66,9% участвовавших в опросе избирателей 58,9% ответили, что такие Советы не являются необходимыми, их следует упразднить, оставив только территориальную администрацию. С.С. Соловьев отмечал, что на оба вопроса были получены те ответы, которые изначально ожидали увидеть депутаты городского Совета. Подобные результаты соответствовали политической позиции руководителей горсовета и исполкома, поэтому были восприняты С.С. Соловьевым, Е.М. Блиновым и разделявшими их взгляды депутатами с одобрением и воодушевлением [Там же, л. 75].

В рамках реализации результатов опроса городской Совет должен был утвердить общую схему управления городом, при этом принимая во

внимание численность населения, исторические, социально-экономические, географические и другие особенности города, «исходя из его социально-экономической целостности как места проживания и трудовой деятельности городского населения» [Там же, л. 76]. Данная схема после ее детальной проработки должна была быть включена в новое положение о самоуправлении города.

Городской Совет Владивостока рассмотрел два варианта реформирования представительной и исполнительной власти в городе. Оба варианта предполагали введение должности главы местной администрации (мэра) и наделение его широким кругом полномочий. Относительно представительной власти в городе допускалось несколько возможных решений.

Первый вариант предусматривал деление города на районы с образованием местной администрации в них при сохранении районных Советов народных депутатов. Такая схема управления шла в разрез с пожеланиями большинства горожан, принимавших участие в опросе общественного мнения, однако не требовала досрочного прекращения полномочий депутатов районных Советов.

Второй вариант предусматривает деление города на районы с образованием только местной администрации без соответствующих районных Советов. При этом депутаты райсоветов оказывались «не у дел». В случае принятия второго варианта предполагалось несколько путей решения проблемы. Либо, по примеру города Архангельска [Там же, л. 77], депутаты упраздняемых районных Советов сохраняли свой статус и работали в своих округах (но без возможности вынесения решений), либо предполагалось создание городского Совета из двух палат. В этом случае вторая палата формировалась бы из депутатов прежних районных Советов, и любое решение горсовета могло быть принято только после ратификации его обеими палатами. По словам и. о. председателя городского Совета С.С. Соловьева, последний вариант обсуждался во время встречи представителей города с Б.Н. Ельциным и его помощником Г.Э. Бурбулисом, причем у представителей властей РСФСР принципиальных возражений по этому поводу не возникло [Там же, л. 78].

Некоторые депутаты предполагали и более глубокую реформу городской власти. Помимо поддержки концепции введения должности мэра города, депутат Б.А. Дьяченко предполагал, что горсовет должен превратиться в муниципалитет или городскую думу, при этом прежний президиум Совета потеряет свое значение и будет упразднен [Там же, л. 80].

Во всех вариантах намечалось существенное перераспределение полномочий между представи-

тельной и исполнительной властью в городе. В компетенции городского Совета оставались вопросы социально-экономического развития, приватизации (общее руководство), бюджет города, налоги и аренда городской собственности. С.С. Соловьев критически относился к предложениям о полной ликвидации Советов и роспуска депутатского корпуса, либо лишения его всех полномочий. Он предупреждал депутатов об опасности монополии одной власти, как представительной, так и исполнительной [Там же, л. 79]. Иными словами, власть Совета в городе предполагалось существенно образом реформировать, создав баланс между городским Советом и городской администрацией.

При обсуждении механизмов выборов мэра города главным вопросом, волновавшим депутатов городского Совета, был круг прав и обязанностей главы городской администрации. Возникали опасения, что избираемый мэр будет обладать теми же правами, как и прежний председатель исполкома, что было недопустимо, так как выборы мэра предполагалось сделать всеобщими, в то время как председатель исполкома избирался депутатами городского Совета. С другой стороны, предоставление мэру значительных полномочий могло привести к фактической узурпации власти в городе главой администрации, при этом депутатский корпус, не имея эффективных способов влияния на мэра, превратится в машину для голосования, автоматически утверждающую решения главы города [Там же, л. 81].

В любом случае, вопрос о полномочиях мэра являлся ключевым. Депутаты предостерегали о недопустимости возникновения ситуации, в которой мэр будет избран, но его полномочия не определены, в связи с чем глава города не сможет осуществлять свои должностные функции и вынужден будет подать в отставку [Там же, л. 87]. Предполагалось наделить мэра города правом по своему усмотрению создавать городскую администрацию.

Если между мэром и городским Советом возникали непреодолимые разногласия, которые не удастся преодолеть путем переговоров и взаимных компромиссов, Президент РСФСР должен был выступить в качестве посредника и назначить новые выборы Совета и мэра [Там же, л. 84].

Препятствием на пути избрания мэра депутаты видели необработанность механизма реализации Закона РСФСР «О местном самоуправлении» [12], который только недавно был принят и еще не был опробован на практике в регионах страны [1, с. 16]. В качестве образцовой модели были предложены к рассмотрению положения о мэре Москвы и Ленинграда. Именно на ленинградский опыт

предлагал опереться и. о. председателя городского Совета С.С. Соловьев, приводя в качестве примера недавно избранного мэра г. Ленинграда А.А. Собчака и его подходы в управлении городом, которые Соловьев описал так: «уволить всех и заключить контракт с теми, кто работает нормально, и положить соответствующую зарплату, и спрашивать с них» [Там же, л. 83]. В ходе разработки положения о мэре г. Владивостока следовало сделать поправку на масштаб решаемых в рамках городского самоуправления задач.

При проведении аналогии с крупными городами выступавший в поддержку выборов мэра депутат Е.И. Егоров привел следующее наблюдение: в случае Москвы и Ленинграда в системе управления город стоит над областью. Владивосток, по его мнению, напротив, оказался в положении придатка края, причем краевые органы власти перехватывали полномочия в принятии ключевых решений у городских [Там же, л. 91]. Данное утверждение имело под собой определенное основание. К примеру, Владивосток являлся на тот момент единственным городом Приморского края, который не имел собственного городского управления торговли. Это влекло за собой необходимость постоянного рабочего контакта с краевыми властями в деле снабжения города, что удавалось обеспечить далеко не всегда [Там же, л. 60].

По мнению депутата В.Г. Дмитриева, в случае избрания мэра, он не сумеет эффективно претворять свои решения в жизнь, так как горисполкому (и предполагаемой городской администрации, как его прямому преемнику) на тот момент не были подчинены службы обеспечения жизнедеятельности города, остававшиеся в ведении краевого Совета и крайисполкома [Там же, л. 83]. В связи с этим в качестве необходимой меры предполагалось создать комиссию, которая занялась бы вопросами разграничения полномочий между краевыми и городскими органами власти.

Серьезные опасения депутаты городского Совета высказывали по поводу предполагаемой даты выборов главы городской администрации – 29 сентября 1991 г. И. о. председателя городского Совета С. С. Соловьев аргументировал такой выбор следующими мотивами: ранее этой даты избрание мэра нежелательно, так как кандидатам невозможно было бы провести полноценную предвыборную кампанию. На более поздние сроки выборы отодвигать тоже было нецелесообразно, так как допускалась вероятность второго тура, что дополнительно заняло бы еще две недели. Фактически, избрание мэра могло затянуться до конца октября. В этом случае у главы города останется время, чтобы сформировать свою администрацию, решить вопрос о руководителях территориальных

администраций районов, принять решение по бюджету города и наладить подготовку города в зиме. Все эти проблемы требовали существенной и длительной работы, поэтому отодвигать выборы на конец осени или на зимние месяцы С.С. Соловьев категорически не рекомендовал [Там же, л. 77].

Вместе с тем, выбор даты 29 сентября все же вызвал существенные нарекания. Депутат Н. И. Любарец указал на то, что с 1 по 29 сентября происходят организационные вопросы в школах города (где следовало одновременно с началом учебного года подготовить избирательные участки). Также следовало принять во внимание, что молодые избиратели из числа студентов будут в сентябре находиться на сезонных сельскохозяйственных работах, поэтому не сумеют полностью реализовать свое право на участие в выборах. Поступило предложение перенести дату выборов на три недели и избрать мэра в октябре [Там же, л. 93]. Со стороны депутатов также прозвучала идея передать вопрос о дате выборов мэра Владивостока на усмотрение Верховного Совета РСФСР, который должен был утвердить решение горсовета о назначении выборов главы городской администрации [Там же, л. 94].

Данные предложения не получили широкой поддержки со стороны депутатов. Окончательное решение городского Совета «О выборах главы местной администрации – мэра г. Владивостока» содержало следующие положения: городской Совет, обсудив итоги общественного мнения жителей города, обратился в Президиум Верховного Совета РСФСР с просьбой назначить выборы главы местной администрации г. Владивостока на 29 сентября 1991 г. Подготовка проведения выборов мэра возлагалась на городскую избирательную комиссию. Исполнительному комитету под руководством Е. М. Блинова поручалось по представлению комиссии выделить на проведение выборов главы местной администрации финансовые средства и принять меры по материально-техническому и организационному обеспечению выборов главы местной администрации. Районным Советам в г. Владивостоке и их исполкомам было предписано обеспечить подготовку избирательных участков для проведения выборов мэра. Контроль за выполнением решения горсовета возлагался на исполняющего обязанности председателя городского Совета С.С. Соловьева и председателя исполкома Е.М. Блинова [Там же, л. 12].

Намеченные на 29 сентября 1991 г. выборы главы городской администрации не состоялись в связи со стремительно изменившейся после событий 19-21 августа политической обстановкой в стране и отношению к формированию органов ме-

стного самоуправления со стороны руководства РСФСР [15, с. 134].

Отсутствие сильной исполнительной власти в г. Владивостоке осенью 1991 г. серьезно сказались на возможностях города отстаивать свои интересы в конфликтных ситуациях с властями края. Это проявилось в ходе имущественного спора о праве распоряжаться имуществом ликвидированного Приморского краевого комитета Компартии РСФСР после введения в действие в августе 1991 г. Указов Президента РСФСР «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» [14], «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» [10] и Президента СССР «Об имуществе Коммунистической партии Советского Союза» [9], предполагавшими переход партийной собственности в распоряжение местных Советов и исполкомов.

Краевые власти при решении данного вопроса сумели взять инициативу в свои руки, осуществив распределение собственности максимально выгодно для краевого Совета и исполкома и приняв на баланс основную часть капитальных объектов [4, д. 1494, л. 88], в том числе помещения компартии в Доме Советов, здание и имущество Центра гуманитарных и научных знаний, здание редакции издательства газеты «Красное знамя», автобазу и гостиницу крайкома компартии РСФСР, партийные дачи, санаторий и т.д. Власти Владивостока оставались в проигрышной ситуации, получив из всего партийной собственности только одно капитальное здание четырех бывших райкомов компартии и один жилой дом [Там же, л. 87].

При этом городским Советом в споре используется такое аргумент, как позиция городских и

краевых властей во время августовского путча, когда городские власти Владивостока выразили решительную поддержку руководству России и Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину. В то время как позиция Приморского краевого Совета оказалась менее определенной и допускала двусмысленные толкования, в результате чего руководство края подверглось жесткой критике, вплоть до прямых обвинений в пособничестве государственному перевороту [3, д. 1328, л. 16].

По предложению Б.Н. Ельцина Съезд народных депутатов РСФСР своим решением [13] от 1 ноября 1991 г. предоставил ему ряд особых полномочий [18, с. 91], предусматривающих, в том числе, право назначения и отстранения от должности глав администраций краев и областей в составе России [13]. Последние в ходе построения исполнительной вертикали получили право назначать и снимать глав местных администраций, за исключением глав администраций региональных центров, назначения в которых производилась непосредственно Президентом России [2, с. 58]. В рамках реализации подобного механизма формирования исполнительной власти на местах и был выдвинут на пост главы исполнительной власти города г. Владивостока В.В. Ефремов [19, с. 19], ранее работавший в исполкоме городского Совета в должности первого заместителя председателя исполкома и наделенный полномочиями главы администрации в декабре 1991 г. Всенародные выборы мэра были отложены на неопределенный срок и состоялись лишь спустя два года в условиях совершенно иной политической обстановки в стране и регионе.

Литература

1. Бялкина Т.М. Начало пути: 25 лет первому закону о местном самоуправлении // Вестник Воронежского государственного университета. 2015. №2. С. 16 – 25.
2. Гельман В.Я., Рыженков С.И., Белокурова Е.В., Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма. 2008. 368 с.
3. Государственный архив Приморского края (ГАПК). Ф. 25. Оп. 47.
4. ГАПК. Ф. 26. Оп. 37.
5. ГАПК. Ф. 85. Оп. 9.
6. Жилинский С. Э. Разграничение функций партийных и государственных органов // Правоведение. 1989. №6. С. 9 – 20.
7. Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс. 2006. 222 с.
8. Матвеев М. Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993-2003 гг. Самара: СамГУ. 2006. 351 с.
9. Об имуществе Коммунистической партии Советского Союза: Указ Президента СССР от 24.08.1991 г. №УП-2460 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. №35. Ст. 1024.
10. Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР: Указ Президента РСФСР от 25.08.1991 г. №90 // Ведомости СНД РФ и ВС РСФСР. 1991. №35. С. 1164.

11. Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1.11.1991 г. №1830-I // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №44. Ст. 1455.
12. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РФ от 06.07.1991 г. №1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №29. Ст. 1010.
13. О порядке назначения глав администраций: Указ Президента РСФСР от 25.11.1991 г. №239 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №48. ст. 1677.
14. О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР: Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 г. №79 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. №35. С. 1149.
15. Петров Н. Разделенный суверенитет по-русски: Взаимоотношения Москвы и регионов // Практика федерализма. М.: Весь мир. 1999. С. 133 – 171.
16. Румянцев П.А. Правовые основы реформирования региональных органов государственной власти в России в период укрепления и развития современного переходного государства // Актуальные проблемы юридической науки. Часть 1. Тольятти: Волжский ун-т им. В.Н. Татищева. 2012. С. 66 – 69.
17. Тарасова Е.П. Реформа государственной власти в СССР и РСФСР в начале 90-х годов XX века: политико-правовой аспект // Контуры глобальных трансформаций. 2010. №5. С. 46 – 56.
18. Ширко Т.И. Формирование вертикали исполнительной власти в России в 1990-1993 гг.: региональный аспект // Вестник Томского государственного университета. 2012. №364. С. 91 – 97.
19. Щуковская Ю.П. Владивостокский городской Совет и его исполнительный орган // Россия и АТР. 2007. №2. С. 13 – 19.

References

1. Bjalkina T.M. Nachalo puti: 25 let pervomu zakonu o mestnom samoupravlenii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. 2015. №2. S. 16 – 25.
2. Gel'man V.Ja., Ryzhenkov S.I., Belokurova E.V., Borisova N.V. Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii, 1991-2006. SPb.: Norma. 2008. 368 s.
3. Gosudarstvennyj arhiv Primorskogo kraja (GAPK). F. 25. Op. 47.
4. GAPK. F. 26. Op. 37.
5. GAPK. F. 85. Op. 9.
6. Zhilinskij S. Je. Razgranichenie funkcij partijnyh i gosudarstvennyh organov // Pravovedenie. 1989. №6. S. 9 – 20.
7. Ivanchenko A. V., Ljubarev A. E. Rossijskie vybory ot perestrojki do suverennoj demokratii. M.: Aspekt Press. 2006. 222 s.
8. Matveev M. N. Vlast' i obshhestvo v sisteme mestnogo samoupravlenija Rossii v 1993-2003 gg. Samara: SamGU. 2006. 351 s.
9. Ob imushhestve Kommunisticheskoj partii Sovetskogo Sojuza: Ukaz Prezidenta SSSR ot 24.08.1991 g. №UP-2460 // Vedomosti SND i VS SSSR. 1991. №35. St. 1024.
10. Ob imushhestve KPSS i Kommunisticheskoj partii RSFSR: Ukaz Prezidenta RSFSR ot 25.08.1991 g. №90 // Vedomosti SND RF i VS RSFSR. 1991. №35. S. 1164.
11. Ob organizacii ispolnitel'noj vlasti v period radikal'noj jekonomicheskoj reformy: Postanovlenie S#ezda narodnyh deputatov RSFSR ot 1.11.1991 g. №1830-I // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. №44. St. 1455.
12. O mestnom samoupravlenii v RSFSR: Zakon RF ot 06.07.1991 g. №1550-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. №29. St. 1010.
13. O porjadke naznachenija glav administracij: Ukaz Prezidenta RSFSR ot 25.11.1991 g. №239 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. №48. st. 1677.
14. O priostanovlenii dejatel'nosti Kommunisticheskoj partii RSFSR: Ukaz Prezidenta RSFSR ot 23.08.1991 g. №79 // Vedomosti SND RF i VS RF. 1991. №35. C. 1149.
15. Petrov N. Razdelennyj suverenitet po-rossijski: Vzaimootnoshenija Moskvy i regionov // Praktika federalizma. M.: Ves' mir. 1999. S. 133 – 171.
16. Rumjancev P.A. Pravovye osnovy reformirovanija regional'nyh organov gosudarstvennoj vlasti v Rossii v period ukreplenija i razvitija sovremennogo perehodnogo gosudarstva // Aktual'nye problemy juridicheskoj nauki. Chast' 1. Tol'jatti: Volzhskij un-t im. V.N. Tatishheva. 2012. S. 66 – 69.

17. Tarasova E.P. Reforma gosudarstvennoj vlasti v SSSR i RSFSR v nachale 90-h godov HH veka: politiko-pravovoj aspekt // Kontury global'nyh transformacij. 2010. №5. S. 46 – 56.
18. Shirko T.I. Formirovanie vertikali ispolnitel'noj vlasti v Rossii v 1990-1993 gg.: regional'nyj aspekt // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2012. №364. S. 91 – 97.
19. Shhukovskaja Ju.P. Vladivostokskij gorodskoj Sovet i ego ispolnitel'nyj organ // Rossija i ATR. 2007. №2. S. 13 – 19.

*Vorontsov N.S., Postgraduate,
Far Eastern Federal University*

A PROJECT OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN VLADIVOSTOK IN 1991 AND THE PEOPLE'S DEPUTIES' PROPOSALS FOR THE FIRST ELECTION OF THE CITY MAYOR

Abstract: the article is devoted to one of the first projects of establishment of the post of the mayor – head of the local government of Vladivostok city. Based on the analysis of the proceedings of the Vladivostok City Council the deputies' proposals for the first general election of head of executive power of Vladivostok which were to be held September 29, 1991 are presented. The author focuses the attention on problematic issues which have caused the debate among the deputies of the Vladivostok City Council, and also on the reasons for cancellation of these projects.

Keywords: Vladivostok; perestroika; reform; local government; mayor; Council of People's Deputies; election