

Научная статья
УДК 323.1(519.3)
<https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/13-27>

Местное самоуправление на Дальнем Востоке в 1990-е гг. – 2020-е гг.: от демократизации Советов к муниципальному сегменту вертикали власти

Ангелина Сергеевна ВАЩУК

Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН,
Владивосток, Россия, va_lina@mail.ru

Светлана Геннадьевна КОВАЛЕНКО

Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН,
Владивосток, Россия, ostina@list.ru

Аннотация. На материалах Дальнего Востока решались конкретные аналитические задачи: выявлен реальный процесс развития местного самоуправления как основы низовой демократии в России, проанализирована кадровая политика в отношении муниципалитетов. Установлены внутренние проблемы функционирования Советов в регионе в 1991–1993 гг., до их ухода с исторической арены. Обосновывается вывод, что одной из проблем Дальнего Востока в 1990-е годы являлась всё углубляющаяся отстраненность большинства граждан от реального самоуправления. Показывается, что за фасадом реформирования системы органов самоуправления в России часто стояла задача практического решения политических задач Центра по отношению к регионам.

Ключевые слова: Россия, Дальний Восток, советская модель местного самоуправления, гражданское общество, самоуправление, низовая демократия, делегированная демократия, Советы народных депутатов, закон, конституция

Для цитирования: Ващук А.С., Коваленко С.Г. Местное самоуправление на Дальнем Востоке в 1990-е гг. – 2020-е гг.: от демократизации Советов к муниципальному сегменту вертикали власти // Известия Восточного института. 2023. № 4. С. 13–27. <https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/13-27>

Original article
<https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/13-27>

Local self-government in the Far East in the 1990s – 2020s: from the democratization of Councils to the municipal segment of the vertical of power

Angelina S. VASHCHUK

Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS,
Vladivostok, Russia, va_lina@mail.ru

Svetlana G. KOVALENKO

Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS,
Vladivostok, Russia, ostina@list.ru

Abstract. Based on the materials of the Far East, specific analytical tasks were solved: the real process of development of local self-government as the basis of grassroots democracy in Russia was revealed, the personnel policy in relation to municipalities was analyzed. The internal problems of the functioning of the Soviets in the region in 1991–1993, before their departure from the historical arena, were established. The conclusion is substantiated that one of the problems of the Far East in the 1990s was the deepening detachment of the majority of citizens from real self-government. It is shown that behind the facade of reforming the system of self-government bodies in Russia, there was often a task of practical solution of the political tasks of the Center in relation to the regions.

Keywords: Russia, Far East, Soviet model of local self-government, civil society, self-government, grassroots democracy, delegated democracy, councils of People's deputies, law, constitution

For citation: Vashchuk A.S., Kovalenko S.G. Local self-government in the Far East in the 1990s – 2020s: from the democratization of Councils to the municipal segment of the vertical of power // Oriental Institute Journal. 2023. № 4. P. 13–27. <https://doi.org/10.24866/2542-1611/2023-4/13-27>

Введение

Формирование системы местного самоуправления в России в последние тридцать пять лет связано с преобразованием государственного управления в регионах страны, о чем неоднократно писали исследователи [9; 38; 32]. Дискурс о роли местного самоуправления как института в СССР/России в социальных процессах и в прошлом, и в настоящем часто ведется в рамках идеи формирования

© Ващук А.С., Коваленко С.Г., 2023

гражданского общества. Формулировка этой цели неоднократно озвучивалась на всех уровнях власти и с самых высоких трибун. Обществоведы подчеркивают, что благодаря такому уровню организации людей появляется возможность взаимодействовать государству и обществу непосредственно в тех сферах, которые напрямую касаются жизни местных сообществ, с учетом их условий и традиций [1; 3]. В литературе можно встретить разные определения понятия "гражданское общество" [37], но всех гуманитариев объединяет основной критерий: гражданское общество необходимо трактовать как совокупность социальных отношений. Научным сообществом подчеркивается, что в современных условиях демократия (не только в России, но и в европейских странах) часто носит в лучшем случае делегированный характер [34].

Актуальность исследования истории местного самоуправления ещё более возрастает в России, так как в регионах имеются отличия от центральной части страны по социально-экономическим условиям жизни, а порой и по мировоззренческим установкам. Задачу осмысления первых результатов преобразований последней четверти XX в. невозможно решить вне регионального аспекта, ибо способность российской периферии к восприятию тех или иных новаций, предлагаемых центром, выступала и выступает критерием их жизнеспособности, с одной стороны, и показателем устойчивости самого центра – с другой. Признавая значение теории гражданского общества для понимания особенностей исторического процесса в 1990-е – 2000-е гг., важно использовать эвристические возможности инструментария исторической науки.

Данная статья выполнена на базе синтеза классических методов исторической науки и элементов социальной антропологии, в частности, использования приема исторической памяти и принципа социальной ориентированности, в нашем случае – деятельности депутатов разного уровня. В рамках такого методологического подхода предлагается проанализировать динамику отношений депутатского корпуса к реформам и его участия в её реализации. Именно социальная ориентированность депутатов в проведении радикально-либеральных реформ часто выступала в качестве основного критерия у гражданина для его участия не только в избирательном процессе и принятия решения поддержать того или иного депутата, но и активной позиции к институтам "низовой демократии". К тому же важно учитывать, что отношение к проблеме самоуправления, а также к депутатам разного уровня формируется у населения на пересечении исторической памяти и расширенной информации у граждан об избирательных технологиях, и в этот процесс значительный вклад вносят СМИ [15].

Анализ процесса трансформации местного самоуправления в 1990-е гг. – 2000-е гг. предполагает решение нескольких научных задач: 1) на материалах Дальнего Востока выявить развитие реального процесса местного самоуправления как основы низовой демократии в России сквозь призму исторической памяти; 2) проанализировать специфический период перехода к муниципальному сегменту власти через рассмотрение кадровой политики в отношении муниципалитетов; 3) установить картину доверия дальневосточников к Советам в период их реформирования; 4) выявить организационные проблемы муниципальной власти в дальневосточном регионе. В такой комбинации задачи в исторической литературе рассматриваются впервые.

Советская модель управления на местах и ее оценка сквозь призму исторической памяти бывших управленцев

За последние тридцать пять лет самоуправление в России прошло через кардинальные изменения. При этом каждый из этапов имел свои особенности. До 1991 г. за организацию управления на местах, то есть за низовую демократию во многом отвечали Советы народных депутатов. Такое положение дел в позднесоветский период было закреплено Конституцией СССР 1977 г. (и соответственно Конституции РСФСР 1978 г.). Именно местные Советы депутатов составляли нижнее звено единой властной вертикали, состоящей из Советов многих уровней – от сельсовета в самом низу до Верховного Совета СССР. Верховный Совет в соответствии со ст.

108 Конституции СССР являлся высшим органом государственной власти в стране. В этой же статье закреплялись основные направления деятельности местных Советов народных депутатов. Отмечалось, что местные Советы народных депутатов "руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социаль-но-культурным строительством" [17; 16].

Это была советская практика реализации низовой демократии, которая представляла собой универсальный принцип организации общественной жизни (экономической, социальной, производственной, партийной), в основе её лежал метод коллективного принятия практических решений на самом низком территориальном уровне организации [30].

На XIX Всесоюзной конференции КПСС (1988 г.) был сформулирован основной принцип деятельности Советов на новом этапе развития страны: "...ни один государственный, хозяйственный или социальный вопрос не может решаться помимо Советов" [10].

Чтобы понять, как жившие в те времена и живущие ныне оценивают советский опыт в контексте современных реалий реформирования муниципального управления, сотрудники отдела социально-политических исследований ИИАЭ ДВО РАН в 2014–2018 гг., в рамках научной программы "Власть и общество на Дальнем Востоке России" провели глубинное интервью. Респондентам задавались вопросы о том, как они идентифицировали себя в различные моменты российской истории, также изучалось их отношение к системе Советов и муниципалитетов¹. По мнению респондента, который наиболее чётко выразил общие оценочные тенденции опрошенных: "решение бытовых проблем жители связывали с деятельностью Советов", "...конечно, критиковать советскую власть было нельзя, это понятно. ...И на крупных предприятиях вопросы Советы производственные не решали. ...Но фактически всю организацию жизни обеспечивали именно они и помогали всем. Профсоюзные организации им только способствовали, так как всегда ходили под дирекцией завода" (Личный архив С.Г. Коваленко. Интервью № 45).

Респонденты признавали в первую очередь значение низовой организации для населения: "...Советы, конечно же, не имели серьёзного политического влияния. Но они имели свой голос в решении вопросов, которые касались жизни людей. Просто так в местные Советы человек, незнакомый избирателям, избраться не мог. Даже если партия активно его продвигала. Он должен был всё равно нам как избирателям понравится. А в большинстве случаев выдвигали и избирали, конечно, людей лояльных, но так как они жили на своей избирательной территории, то и проблемы наши знали. Я вот несколько раз ходил по разным вопросам в наш Совет и всегда получал помощь. Мне судится как сейчас не нужно было" (Личный архив С.Г. Коваленко. Интервью № 42).

Большинство опрошенных подчеркивали, что, "...если до крайкома было далеко, то Советы всегда были близко. Вообще часто для решения вопросов никуда ходить было и не нужно. Не только перед выборами приходили и интересовались... Много было комиссий, детей в школу помогали собирать, если денег у родителей не было, и много чего ещё. Реальная помощь всегда была. Даже по домам депутаты ходили" (Личный архив С.Г. Коваленко Интервью № 24).

Изучение ответов респондентов показало также, в позднесоветское время население видело возможность решать путем обращения в советы разного уровня свои насущные проблемы "без излишней опеки партийных и хозяйственных органов". Именно поэтому первые демократические выборы в Верховный Совет СССР и Верховный Совет РСФСР в 1989 г. на Дальнем Востоке были встречены с определенным энтузиазмом и ожиданием улучшения условий жизни [4]. Советы народных депутатов, как показывают труды историков, имели реальные рычаги

¹ Проведено 80 гайд-интервью с управленцами разного уровня на Дальнем Востоке. Из них 59 чел. в разные годы занимали должности руководителей предприятий или заводов, один был мэром города, девятнадцать были депутатами и впоследствии избирались в законодательные органы власти в пореформенные годы.

власти в хозяйственной жизни и неформальные ресурсы руководить процессами управления.

Инкорпорация идей самоуправления в практику и отношение населения к работе Советов (1990-е годы)

Серьёзные изменения в системе низовой демократии начали происходить ещё в 1990–1991 гг. [35, с. 313]. Но тогда в стране сложилась специфическая политическая обстановка, которая влияла на отношение населения регионов к Советам разного уровня. Союзная власть была озабочена проблемами собственного политического выживания, и в СССР возникла ситуация противостояния двух властных центров: союзного и республиканского российского. Политические группировки, представлявшие эти властные центры, начали искать социальную опору в регионах. Под лозунгом развития демократии 9 апреля 1990 г. появился Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" [24], в котором впервые в истории Советского государства в систему государственного управления вводилось понятие местного самоуправления. Оно определялось как часть социалистического самоуправления народа, призванное обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории. "Основным звеном в системе местного самоуправления являются местные Советы народных депутатов как представительные органы власти. На своей территории Советы координируют деятельность всей системы местного самоуправления", – говорилось в ст.3. [24]. Закон предполагал такие формы прямой демократии, как местные референдумы, собрания, сходы граждан, а также органы территориального общественного самоуправления. Законом определялось, что местные Советы самостоятельны и ответственны за решение вопросов местного значения.

Однако местные Советы народных депутатов по этому Закону оставались местными органами государственной власти. Разграничение органов местной власти от органов власти государственной в это время еще не произошло, но процесс был запущен. За фасадом идеи демократических преобразований просматривалась и чисто политическая задача: реформаторы рассматривали Советы как скрытые инструменты ликвидации ведущей роли КПСС. Чтобы убедиться в правоте данного тезиса, достаточно ознакомиться с документами Конституционной комиссии [13].

Российский закон о местном самоуправлении появился только через год, после принятия союзного закона, 6 июля 1991 г. [22]. Закон РФ установил: местное самоуправление должно осуществляться в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов не только для обсуждения, но и для решения вопросов местного значения. В нём нашли отражение ряд общемировых стандартов местного самоуправления. Либерально настроенные политики были убеждены: как и в центре так и на периферии России есть реальные условия, чтобы ввести собственную ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения, согласно европейской политической культуре [12]. (Хотя некоторые ученые утверждали, что для дальневосточников особенно характерен государственный патернализм).

Закон РФ определил органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете местную администрацию, которая осуществляет исполнительно-распорядительные функции", глава местной администрации избирается сроком на пять лет путем всеобщих прямых и равных выборов на территории соответствующего Совета при тайном голосовании. Появилась возможность принимать положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории. Подробно данные вопросы рассматривает Б. Хачатурян в своей монографии [36]. При этом Закон РФ расширил полномочия администраций по сравнению с исполнительными комитетами Советов.

Уже в конце 1991 г. Советы на Дальнем Востоке стали принимать правовые акты, которые устанавливали экономическую основу местного самоуправления. Её составляла муниципальная собственность, и четко определялись её объекты.

Среди первых, кто принял такое решение 22 ноября 1991 г., оказался Амурский областной Совет народных депутатов. (ГААО. Ф. 114. Оп. 2. Д. 135. Л. 35).

Внимание депутатов к реализации экономической реформы было повсеместным, но дискутировались вопросы, которые были актуальны для конкретной местности. Так 8 мая 1991 г. на заседании исполкома Совета Чукотской советской автономной республики состоялось бурное обсуждение временного положения "О порядке передачи оленьих пастбищ под фермерские оленеводческие хозяйства на территории ЧСАР" [14, с. 52]. На VII сессии окружного Совета народных депутатов Чукотки была принята Программа приватизации предприятий государственной, окружной и муниципальной собственности Чукотского автономного округа на 1992 г. [14, с. 79].

Население воспринимало новые законы не по его юридической части, а по реальным делам Советов разного уровня и по личным качествам их составов. В апреле – июле 1992 г. дальневосточные социологи провели опросы населения г. Хабаровска и установили, что горожане в значительной степени воспринимали деятельность Советов по демократическим качествам руководителей. Во-первых, критика Советов проявлялась через претензии к их личностному составу. Так, 54% респондентов было убеждено, что в городском Совете мало политиков "настоящей демократической ориентации" и в нем преобладают "лица бывшей номенклатуры". Если деятельность краевого Совета народных депутатов положительно оценили лишь 10,9%, то городского еще меньше – 7,1%. Подвергли критике деятельность муниципальных органов практически представители всех социальных и профессиональных групп населения. (Архив Отдела социально-политических исследований ИИАЭ ДВО РАН. Аналитическая записка по результатам трех опросов населения г. Хабаровска в апреле – июне 1992. Дальневосточный кадровый центр. Лаборатория социологических исследований Хабаровск, 1992. Л.7).

Мнение граждан разделило научное и экспертное сообщество. Среди ученых и политиков-реформаторов по отношению к органам местного управления – Советам – распространялась критическая точка зрения, что эти органы уже не вписываются в изменившуюся социально – политическую ситуацию страны. По существу, многие политики в центре стали считать, что Советы становятся тормозом в проведении намеченных реформ [28]. События лета и осени 1993 г. в Москве были в определенной степени тому свидетельством [39, с. 276–372].

События на Дальнем Востоке, хотя и проходили в русле общих российских реалий, тем не менее существовали некоторые особенности в реакциях местной политической элиты на роль Советов. Регионалы ставили перед Правительством РФ проблему управляемости дальневосточными территориями [6; 7; 29]. Центральная власть длительное время использовала институт местного самоуправления как способ давления на руководителей регионов, преднамеренно усиливая позиции глав муниципального самоуправления. Так сначала появился Совет по местному самоуправлению [23], в 1995–1997 гг. создали консультативный орган при Президенте Российской Федерации, осуществлявший предварительное рассмотрение вопросов местного самоуправления и подготовку по ним предложений для Президента Российской Федерации. В 1999 г. на базе Ассоциации российских городов было организовано общественно-политическое движение "Союз российских городов". Чуть позже в 2003 г. появился Конгресс муниципальных властей.

В такой исторической обстановке прослеживается влияние фактора центр-периферийных отношений на устойчивость государственного менталитета населения Дальнего Востока, это с одной стороны, а с другой – на отношение жителей региона к Президенту как главному проводнику реформ. В окружении Б.Н. Ельцина складывалось мнение о Дальнем Востоке как протестной территории. Центр сначала судил об этом по электоральной статистике, 12 июня 1991 г. население региона проголосовало за кандидатуру Ельцина неоднозначно. Самый низкий показатель был в Амурской области, всего 37,72% от числа явившихся на участки избирателей, в Магаданской области – 50,42%, на Чукотке – 44,9%, Сахалине – 54,9. Население этих территорий в меньшей степени доверяло Ельцину, чем в среднем

по России [8, с. 211]. Более высокие показатели поддержки оказались в Приморском и Хабаровском краях. Центр видел рост влияния регионалов и в другом – в создании Дальневосточной ассоциации Советов народных депутатов в 1990 г. 15 июля 1993 г. она переименована в Межрегиональную ассоциацию экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья (ГАХК. Ф. Р-2109. Оп. 1. Д. 146. Л. 2- 8).

Б.Н. Ельцин, как и М.С. Горбачев, для укрепления своих позиций использовал многочисленные поездки, свои и членов правительства, в регионы, где он давал местным политикам и чиновникам щедрые обещания в ответ на лояльность. Но в целом разрушение советской системы власти в России проходило при незначительном сопротивлении на местах. Одним из таких регионов оказалась Амурская область.

В применяемой тактике давления на регионалов Б.Н. Ельцин чаще всего прибегал к указам. Несмотря, что в Амурской области было сильное влияние левых сил, пост главы администрации области занял сторонник Б.Н. Ельцина – А.А. Кривченко. Это стало началом целой цепи событий. Совет начал борьбу за смещение главы областной администрации. Поводом вмешательства Центра в амурские "дела" явилась несколько запоздавшая оценка августовских событий 1991 г. председателем исполкома областного Совета народных депутатов А.Н. Белоноговым.

22 августа 1991 г. Президент РСФСР издал Указ "О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР" [24]. В соответствии с ним исполнительно-распорядительные функции государственного управления в регионах передавались вновь создаваемым администрациям. Их главы назначались, по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов, президентом России и были подотчетны ему. На следующий день, 23 августа, Б.Н. Ельцин, опираясь на Конституцию РСФСР, подписал Указ "Об отстранении от исполнения обязанностей председателей исполкомов областных Советов народных депутатов" [25]. За невыполнение Указов Президента РСФСР, направленных на пресечение государственного переворота, А.Н. Белоногов отстранялся от исполнения обязанностей председателя Амурского областного исполкома (ГААО. Ф. Р-114. Оп. 2. Д. 5518. Л. 71. ГААО. Ф. Р-114. Оп. 2. Д. 5526. Л. 242). А.Н. Белоногов, опираясь на значительную поддержку общественного мнения, не согласился с такой оценкой. Малый Совет областного Совета продолжал политику критики, а 28 декабря 1992 г. принял решение, в котором содержалась просьба к Президенту РФ освободить от должности главу администрации Амурской области А.А. Кривченко как назначенного с нарушением установленной процедуры согласования. Амурская область, единственная из территорий Дальнего Востока, вошла в число восьми субъектов Федерации, где в первой половине 1993 г. Б.Н. Ельцин разрешил выборы главы администрации. 10 февраля 1993 г. 14-я сессия областного Совета народных депутатов назначила выборы главы администрации на 11 апреля 1993 г. [33].

Существенной проблемой, мешавшей работе районных и городских властей в 1991–1992 гг., оказалась и путаница между функциями президиумами районных и городских Советов и соответствующими исполкомами, а порой и практика подмены полномочий, что отчетливо проявилось при обсуждении депутатами доклада С.С. Соловьёва, председателя Владивостокского городского Совета на сессии 24 сентября 1991 г. (ГАПК. Ф. Р-85. Оп. 9. Д. 132. Л. 132–134). Кроме того, в Приморском крае 23 Совета районно-городского звена наделили свои президиумы правами решать хозяйственные вопросы и работать параллельно исполкомам. В 32 Советах были упразднены исполкомы, а их функции переданы президиумам. Такие реорганизации прошли в сельских и поселковых Советах Пожарского, Михайловского и Хорольского районов. На уровне районного звена решениями названных Советов президиумы получили функции исполкомов, а исполкомы были упразднены (ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 1342. Л. 6–7). Один из депутатов Владивостокского городского совета 24 октября 1991 г. высказал самую жесткую критику: "Орган – президиум городского Совета...стал опасным органом". (ГАПК. Ф. Р-85. Оп. 9. Д. 132. Л. 145)

Назревание социально-экономического кризиса в регионе оказывало влияние на степень внимания населения к вопросам самоуправления. С одной стороны, наблюдались признаки формирования многопартийности в регионе, а с другой – проявления социальной усталости в обществе. В июне 1992 г. от 30 до 50% опрошенного населения Хабаровского края заявило о своем нежелании участвовать во Всероссийском референдуме, посвященном выяснению жизненно важных проблем: введение частной собственности на землю, определение полномочий президента России или принятие Конституции (Архив Отдела социально-политических исследований ИИАЭ ДВО РАН. Аналитическая записка ... 1992. Л. 7).

Подготовка ликвидации Советов велась на фоне низкой оценки их деятельности в условиях назревающего социально-экономического кризиса. Внутренний кризис советов всех уровней в 1990–1993 гг. проявился и в поведении ряда депутатов. Обозначились новые черты народных избранников. Они стали выражать недовольство сложившейся системой управления и руководства, особенно в городах, давать неудовлетворительную оценку условиям для выполнения своей работы, демонстративно обсуждать вопрос о возможном сложении своих полномочий. В 1991 г. в Амурске депутат А.С. Ходжер отказался от мандата, объясняя это тем, что "будучи депутатом больше года, не смогла ничего сделать для своих избирателей". В Петропавловске-Камчатском в 1991 г. на пятой сессии горсовета два депутата сложили с себя полномочия, так как "посчитали работу Совета неэффективной и не видели возможности ее улучшить". В Южно-Сахалинске в сентябре 1991 г. были рассмотрены заявления депутатов Д. Слатова, В. Лобачева, Ча Тэ Хо, Ким Чун Ген о досрочном сложении полномочий. В 1992 г. депутат Хабаровского городского Совета Е.А. Кожушко в письменном заявлении попросил снять с него звание депутата, так как он "не видит смысла в функционировании такой властной структуры". [37, с. 19].

На Дальнем Востоке проявилась определенная тенденция к снижению посещаемости депутатами сессий местных Советов всех уровней. Например, в Приморском крае 1990 г. посещаемость составляла 82,2% от числа депутатов, в следующем она снизилась до 73,6%. В крае фиксировались случаи невозможности проведения сессии вследствие неявки депутатов. (ГАПК. Ф. 26. Оп. 37. Д. 1429. Л. 7).

Со стороны депутатов, сторонников рыночных и демократических преобразований активизировалась критика своих коллег в том, что они не знают нового законодательства, неудовлетворительной считали работу управленческого аппарата. Например, С.С. Соловьев на заседании сессии Владивостокского городского Совета народных депутатов 30 января 1991 г. в своем докладе, посвященном вопросу эффективности работы городского Совета и его Президиума, подчеркнул: "Что такое Президиум? Это аппарат", – и, продолжая свой тезис, констатировал: "Если меня спросят, как я отношусь к работе в аппарате депутатов, то я скажу, что отрицательно... Аппарат должен быть не из депутатов" (ГАПК. Ф. Р-85. Оп. 9. Д. 17. Л. 33). Тогда же С.С. Соловьев поставил на обсуждение вопрос о необходимости ликвидации исполкомов, о сокращении комиссий и о переходе к муниципальной форме управления². (ГАПК. Ф. Р-85. Оп. 9. Д. 17. Л. 30).

Последним аккордом, который завершил обсуждение темы Советов, стал конфликт Президента в 1993 г. (21 сентября – 5 октября) с Верховным Советом. Ропуск по президентскому указу № 1400 Съезда народных депутатов и Верховного Совета России, в нарушение действующей на тот момент Конституции. После драматических событий 3-5 октября 1993 г. выстраивание системы низовой демократии как "муниципального движения" в условиях Дальнего Востока стало проводиться Центром, исходя из политических реалий в регионе. Особое внимание было уделено кадровой политике.

² То есть впервые так четко был обозначен вопрос о подготовке кадров органов самоуправления для муниципальной службы.

Кадровая политика в муниципалитетах России

Б.Н. Ельцин, в условиях "губернаторской "вольницы", пытался опереться на мэров крупных городов в 1990-е годы, надеясь на них как на определенную социальную опору реформаторского курса правительства. Федеральный центр начал использовать муниципальные сообщества как инструмент противопоставления курсу на восстановление государственных начал. "Парад суверенитетов", нестабильность отношений Центра и регионов отчасти компенсировались лояльностью городских администраций, которые в то время еще располагали основными политическими и экономическими ресурсами.

Организация кадрового ресурса для местного самоуправления была ускорена в период после вступления в силу Конституции РФ в 1993 г., когда в России было введено понятие муниципальной службы. Центр приступил к созданию новых форм подготовки, рассчитывая на появление муниципальных служащих, которые смогут работать в заданных условиях.

Многие управленцы, пришедшие в органы государственной власти и местного самоуправления на волне демократических преобразований в начале 90-х гг. XX в., были охвачены вполне понятным либеральным романтизмом. Отсюда попытки ускорить процессы социального переустройства на территориях. В период перехода от государственной системы управления на местах к самоуправлению началась практика внедрения альтернативных выборов, что стимулировало процесс выделения на территориях так называемой муниципальной элиты как части управленческого слоя. Также шла институционализация, то есть конституционное закрепление автономии местного самоуправления и детальное разграничение полномочий внутри муниципального уровня власти. Система подготовки кадров становилась и формой контроля федеральных властей за деятельностью муниципальной элиты как базы консолидации управленческого слоя.

Еще до принятия Конституции РФ в 1992 г. в регионе на базе филиала Всесоюзного института повышения квалификации руководящих работников Минводхоза по распоряжению Правительства РФ был организован Приморский институт переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы (ПИГС). Он вошел в систему Управления кадрами Правительства Российской Федерации для осуществления образовательной деятельности по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в краях и областях Дальнего Востока. Первым ректором стал Л.И. Болтянский, он отлично понимал проблему кадров для развития муниципальной службы и приложил весь свой организационный талант для формирования преподавательского коллектива и привлечения профессорского состава из вузов.

Первые группы слушателей по профессиональной переподготовке по направлению "Государственное и муниципальное управление" были сформированы еще в конце 1992 г. во Владивостоке и Артеме. В 1993 г. Ученый совет института утвердил проект программы и основные направления развития ПИГСа на ближайшие 5 лет, и в декабре этого же года 54 слушателя стали первыми его выпускниками (Личный архив А.С. Ващук. Справка по истории ПИГСа, подготовленная дирекцией к десятилетнему юбилею института.)

В своём новом качестве это учреждение стало базовым учебным и научно-методическим центром в системе государственного и муниципального управления Дальневосточного региона. Уже в 1995 г. Приморский институт переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы вошёл в состав Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Последующие годы стали временем дальнейшего развития учебной и организационной работы. Открылись учебно-консультационные пункты в Петропавловске-Камчатском, а также на территории Приморского края: в городах Артем, Находка, Арсеньев, Большой Камень, Лесозаводск, Уссурийск, в поселке Черниговка (вскоре консультационные пункты были преобразованы в представительства).

Создавались новые направления профессиональной переподготовки, были расширены учебные структуры института. Так, за период с 1994 по 1997 гг. уда-

лось создать факультеты профессиональной переподготовки; повышения квалификации государственной службы, самоуправления и хозяйственной деятельности казачества (в дальнейшем "Центр подготовки военнослужащих, увольняемых в запас"); открыли направление профессиональной переподготовки "Социальная работа"; организовали пять новых кафедр, одна из которых – межвузовская (Личный архив А.С. Ващук. Справка по истории Института, подготовленная дирекцией к десятилетнему юбилею института).

Кроме того, в тех условиях руководство ПИГСа обратило внимание на гуманитарную подготовку слушателей. В 1996 г. уже организовали кафедру гуманитарных и правовых дисциплин, вошли в практику преподавания, в том числе и для слушателей из числа муниципальных служащих, три дисциплины "История Дальнего Востока", "История дальневосточного казачества" и "Актуальные проблемы социальной политики в России". Знакомство с историей края и района, города, где трудились, исполняли свои обязанности муниципальные служащие, причем не будучи коренными жителями, имело тогда в Программе ПИГСа особое значение, и это соответствовало общим настроениям слушателей, что подтверждали проведенные руководством в 1997 г. анкетирования среди слушателей. Некоторые слушатели выбирали в качестве тем выпускных квалификационных работ проблемы, связанные с историей края, по истории освоения, развития культуры, традиций малочисленных коренных народов региона. В это же время при кафедрах стали создаваться исследовательские и подготовительные центры.

При активности работы руководства ПИГСа и государственной финансовой поддержке наблюдалось стабильное увеличение общего набора слушателей. За 10 лет существования Приморского института переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы в его стенах прошли переподготовку около 3 тыс. государственных и муниципальных служащих, а за 14 лет повысили свою квалификацию свыше 6 тыс. чел. Среди выпускников ПИГСа – и десятки муниципальных служащих.

К середине 1990-х гг. в регионе возник новый фактор, который стал влиять на кадровую политику в отношении глав муниципалитетов, среди которых была задача формирования новых элит, стремившиеся к обладанию властью и собственностью. Их экспансия на уровень муниципалитетов, главным образом городов, стала приводить к конфронтации с городскими управленцами. Наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, стремление к перегрузке их делегированными полномочиями. Вошла в практику ликвидация муниципалитетов и замена их территориальными структурами областных администраций. Для федерального Центра после 1996 г. приоритетом становится встраивание регионов и их элит в новую политическую систему. При этом местное самоуправление постепенно все больше оказывалось под властью административных региональных групп.

За основу наименования различных структур и элементов в системе местного самоуправления был воспринят из практики других государств (Франция, Бельгия) термин "муниципальный". Таким образом, новый вид службы приобрел свой определяющий термин – "муниципальный". Законодательное закрепление института муниципальной службы в современном понимании и статуса муниципального служащего было сделано Государственной Думой 17 декабря 1997 г. в Федеральном законе "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации". Ясность в эту проблему и для исследователей внес Закон 1998 г. [25], согласно Ст. 2, под муниципальной службой понималась профессиональная деятельность на постоянной основе в органах самоуправления по исполнению их полномочий на муниципальной должности, не являющейся выборной.

В течение 1990-х годов на Дальнем Востоке шло становление системы подготовки муниципальных служащих, этот первоначальный опыт имел свои итоги. Например, в Приморском крае к началу 2000-х годов, хотя 94% глав муниципальных администраций имели высшее образование, 5,9 % среднее специальное, тем не

менее стаж в муниципальных органах у 30% от числа глав составлял менее пяти лет.

В целом формирование органов муниципального управления сопровождалось увеличением численности работников. Например, в Приморском крае в органах местного самоуправления в 1997 г. было занято 4877 чел, в 1998 г. – 4759, 1999 г. – 6966, в 2000 г. – 8250 чел. Если рассматривать по доле муниципальных служащих в общей структуре всех категорий работников, занятых в управлении на территории, то в 1999 г. они составляли 29,2 %, а в 2000 г. уже достигли почти 44% [2, с. 34]. В 2000-е годы в регионе активно работали вузы Дальнего Востока по подготовке специалистов для муниципальной службы.

Проблемы функционирования муниципальной власти на Дальнем Востоке в 2000-е годы

Новый этап развития муниципальной системы связан с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предоставлявший достаточно широкие полномочия для муниципалитетов. Несмотря на то, что их количество сокращалось [11, с. 54].

Один из экспертов так оценивал значение принятого закона "...хоть закон ФЗ-131 и не работал в полной мере, но по крайней мере были возможности для манёвра" (Личный архив С.Г. Коваленко. № 18). В основном эксперты не раз критиковали его за то, что такие права на местном уровне сдерживались отсутствием финансирования [19]. В то же время нельзя сказать, что сам закон вообще "не работал, по мнению респондентов – "...там, где муниципалитеты использовали любые возможности для пополнения своего бюджета, население начинало ценить деятельность органов самоуправления". Например, в п.г.т. Кавалерово Приморского края решили ситуацию с "отвалами, которые образовались в результате деятельности Хрустальненского горно-обогатительного комбината". Их содержимое было продано китайцам "и заработали при этом денег, и во многом решили экологическую проблему" (Личный архив Коваленко С.Г. Интервью № 56).

В других муниципалитетах также можно найти подобные положительные примеры. "...в общем и целом, конечно, денег не хватает, но мы ищем средства. Предприятия кроме налога ещё в бюджет наш отчисляют, конечно, во многом это неформальная практика. Если что-либо нужно, то мы их просим, они нам помогают" (Личный архив С.Г. Коваленко. № 98).

Если говорить в целом по Дальневосточному региону то, по мнению С.Н. Леонова, на Дальнем Востоке положение с финансовой обеспеченностью местного самоуправления в 2000-х определялось не столько местными, сколько общероссийскими тенденциями. Однако, несмотря на это, часть бюджета формировалась самими муниципальными образованиями. В 2019 г. в муниципальных районах она составила 3,9 %, а в городских округах 10,9% [19. с. 170].

Противоречия между широкими законодательными полномочиями и диктатом выделенных средств сохранялись до муниципальной реформы, которая была заложена конституционными изменениями 2020-х. В декабре 2021 г. был принят Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах России. В 2022 г. Госдума приняла в первом чтении законопроект о реформе органов местного самоуправления. К 2028 г. число муниципалитетов в России должно сократится минимум в два раза, а губернаторы смогут снимать с должности мэров, которых окончательно встроит в региональную вертикаль власти. Сам электорат избирать глав местного самоуправления сможет лишь в том случае, если власти субъекта РФ разрешат.

Одной из формальных причин реформы стало то, что действующий с 2003 г. Закон о местном самоуправлении (МСУ), по словам главы думского Комитета по госстроительству и законодательству П.В. Крашенинникова ("ЕР"), менялся 186 раз и "превратился, по сути, в лоскутное одеяло" [27]. Это, с точки зрения сторонников реформирования, затрудняло работу всех уровней власти.

Фактически вместо восьми видов муниципальных образований (сельских и городских поселений, муниципальных районов, городских и муниципальных округов, городские округа с внутригородским делением, а также внутригородских территорий городов федерального значения) останется только три: городские округа, муниципальные округа, внутригородская территория городов федерального значения. Из этого следует, что на территории Дальнего Востока останется только два вида муниципалитетов.

В обсуждении закона участвовали сторонники реформы и её противники. Так, С.А. Кузьменко, заместитель председателя Законодательного собрания Приморского края подчеркнул: "Мы очень много говорили об этой реформе ещё на старте. Её суть заключается в объединении всех сельских поселений, существующих на территории муниципалитета. Это позволит в первую очередь сосредоточить все уровни местной власти в одних руках. Ведь по большому счёту людям неважно, кто именно отвечает за разбитый участок дороги, забившуюся канализацию или неубранный мусор. Для них главное, чтобы возникшая проблема была своевременно решена" [18].

Идея нового реформирования не вызвала восторга у населения на некоторых территориях Дальнего Востока. Например, в Приморье прошли митинги против её проведения. Протестующие требовали от губернатора О.Н. Кожемяко отказаться от планов объединить поселения в муниципальный округ, так как, по их мнению, это приведет к "удалению власти от народа и послужит отстранению жителей от принятия решений по улучшению качества жизни" [5]. Ряд политтехнологов планы руководства Приморья по объединению поселений в муниципальные округа объясняют желанием централизовать власть. По мнению известного российского аналитика Н. Зубаревич, "...суть этой реформы, как мы видим, не экономическая. Главная причина, по которой она проводится, – политическая. Внизу стали избирать не тех депутатов. Порой эти депутаты или даже избранные главы низовых поселений возглавляют протесты. ... Не боятся отстаивать интересы местного населения" [21].

Аналогичная ситуация складывалась и в других краях и областях Дальнего Востока. Так, в Еврейской автономной области на публичных слушаниях победили противники муниципальной реформы [31]. В Хабаровском крае, начиная с протестов по уголовному делу С.И. Фургала, проходили перманентные протесты против любой инициативы властей [20]. У части руководителей муниципалитетов часто вызывают раздражение и многомиллиардные мегапроекты. Хотя некоторые из муниципалитетов получили определённые бонусы от этих программ (Личный архив С.Г. Коваленко. Интервью № 8).

В Дальневосточном федеральном округе до начала реформы на 1 января 2020 г. насчитывалось 1961 муниципальных образований, из которых 1594 сельские, то есть абсолютное большинство муниципалитетов представляют интересы населения сельской местности, где традиционно ниже уровень жизни и решение большинства управленческих вопросов происходило в режиме с "колёс". В силу ряда причин на практике отсутствует возможность их решения через те механизмы, которые существуют в городской среде (например, через суд).

Заключение

Исторический анализ показал, что Советы народных депутатов ушли с исторической арены в результате целого комплекса факторов, в том числе и под воздействием внутренней политической обстановки в регионах.

Развитие правовых основ местного самоуправления в России формировалось часто ситуативно, под влиянием отношений "Центр-регион", но без учета мнения жителей населенных пунктов. Доминирование политических задач, манипулирование муниципальным движением для усиления контроля за губернаторами определялись отсутствием лояльности последних к первому Президенту РФ.

Дополненная законодателем статья 132 Конституции РФ новой частью 3 о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти стали входить в единую систему публичной власти России, привело к проблемной си-

туации: сохранение "низовой демократии". Большую роль в трансформационном процессе от этапа демократизации Советов к муниципальному сегменту вертикали власти сыграла кадровая политика реформаторов. На смену местным политикам в Советах, которые представляли интересы населения, пришли менеджеры, обладающие уже бюрократическим стилем работы и увлеченные федеральными интересами, к тому же поддерживаемые новыми экономическими элитами. На Дальнем Востоке к концу исследуемого периода ярко обозначились такие новые черты социальных отношений по линии власть и общество.

Литература

1. Багандов Р.М. Роль местного самоуправления как института гражданского общества // Молодой ученый. 2018. № 21 (207). С. 321–323.
2. Болтянский Л.И. Кадровый потенциал специалистов местного самоуправления / Л.И. Болтянский, Л.Н. Дроздова, Г.Н. Ярошенко // Проблемы национальной безопасности Российской Федерации в Дальневосточном и Азиатско-тихоокеанском регионе и Северо-Восточной Азии: материалы региональной научно-практической конференции. Владивосток, 2003. С. 32–35.
3. Булах Е.В. Община и государство: современные инструменты конкурентного развития / Е.В. Булах, И.В. Кисельников, В.И. Фокин // Известия Восточного института. 2021. Т. 52, № 4. С. 65–73.
4. Буянова Л.В. Избирательная кампания по выборам народных депутатов СССР 1989 года в Амурской области // Общественно-политическая жизнь Сибири. XX век. Новосибирск, 2006. Вып. 7. С. 188–200.
5. В Приморье митингуют против муниципальной реформы 23 октября 2019. URL: <http://m.club-rf.ru/25/detail/3541> (дата обращения: 15.06.2020).
6. Ващук А.С. Актуальные проблемы истории Дальнего Востока России периода радикально-либеральных реформ / А.С. Ващук, Н.С. Воронцов // Историческая и социально-образовательная мысль. 2021. Т. 13. № 2. С. 49–68.
7. Ващук А.С. История ответа Чукотки на вызов суверенитета: к 30-летию приобретения статуса субъекта российской федерации / А.С. Ващук, С.Г. Коваленко // Россия и АТР. 2021. № 4 (114). С. 138–153.
8. Войшнис В.Э. Федеральные выборы на территории Дальнего Востока России (1991–2004 гг.) / В.Э. Войшнис; Хабар. гос. акад. экономики и права. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2007. 311 с.
9. Голощапов Р.В. История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России: 1990–2000 гг.: дис ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2002. 233 с.
10. Горбачев М.С. О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки. 28 июня 1988 года: материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня – 1 июля 1988 года. URL: https://www.gorby.ru/userfiles/file/1osnovnoy_doclad.pdf (дата обращения: 01.04.2023 г.)
11. Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в РФ: тенденции, критерии, перспективы / А.Н. Дементьев, О.А. Дементьева, В.Н. Бондарь. М.: Норма, 2021. 358 с.
12. Европейская хартия ответственность за дела в муниципалитете возлагает на органы местного самоуправления (ст. 3) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695. 6
13. Из истории создания Конституции Российской Федерации: конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.). Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2009. 1120 с.
14. Историческая хроника Магаданской области, 1991–2000: события и факты. Магадан: Охотник, 2015. 280 с.
15. Комсомолка выяснила, сколько просят за депутатский мандат в Думу Владивостока и ЗС ПК // Комсомольская правда Приморского края. 2012. 28 мая. URL: <https://www.dv.kp.ru/daily> (дата обращения: 21.03.2023).
16. Конституция РСФСР 1978 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9613.htm. (дата обращения: 01.04.2023 г.)
17. Конституция СССР 1977 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9447.htm. (дата обращения: 01.04.2023 г.)
18. Кузьменко С.: "Для меня в приоритете – продвижение интересов муниципалитетов в крае" // Приморские зори. Информационно-аналитическая газета Ханкайского муниципального района. 8 октября 2020 года. URL: <https://primzori.ru/?list=2&p=19725> (дата обращения: 25.03.2022).
19. Леонов С.Н. Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Общественные финансы. 2021. Т.14. № 6. С. 160–175.
20. Митингующие высказались резко негативно о Народном совете. 2020. 19 августа. URL: <https://www.dvnovosti.ru/furgal/2020/08/19/119026/> (дата обращения: 15.06.2021)
21. Названы последствия реформы местного самоуправления: добыют окончательно. Верти-

- каль власти воткнется в землю // Московский комсомолец. 2022. 6 февраля. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/02/06/nazvany-posledstviya-reformy> (дата обращения: 15.06.2020).
22. О местном самоуправлении в РСФСР: закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
23. О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 531. Указ Президента от 24 августа 1995 г. № 874 признан утратившим силу. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11001/print> (дата обращения: 23.02.2323)
24. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16, 18 апреля. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901817750> (дата обращения: 01.04.2023 г.)
25. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/992631/?ysclid=lho69gl181681437555> (дата обращения: 1.05.2023).
26. Об отстранении от исполнения обязанностей председателей исполкомов областных Советов народных депутатов: указ Президента РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М., 1991. № 35. Ст. 1148.
27. Озерова М. В России затеяли "оптимизацию" муниципалитетов: выборов станет меньше. 2022. 25 января. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/01/25/v-rossii-zateyali-optimizaciyu-municipalitetov-vyborov-stanet-menshe.html> (дата обращения: 1.04.2023).
28. Островский А.В. Расстрел Белого дома. Москва: Нобель-пресс, 2012. 405 с.
29. Отношение российских регионов к распаду СССР и выстраиванию новой вертикали власти (1990–1993 гг.): сравнительный анализ на примере русского севера и Дальнего Востока / С. Г. Коваленко, Р.Ю. Болдырев, С. Ю. Болдырева, И.Д. Попов, Н.Е. Пуховская // Вопросы истории. 2021. № 7-1. С. 46–65.
30. Перспективы низовой демократии в России // Отечественные записки. 2005. № 6. URL: <https://magazines.gorky.media/oz/2005/6> (дата обращения: 01.04.2023 г.)
31. Протест против муниципальной реформы в ЕАО набрал обороты к завершению публичных слушаний. 27 марта 2019. URL: <https://primamedia.ru/news/798444/?ysclid=lgd10c26gg457235482> (дата обращения: 15.06.2021)
32. Радомская И.Н. Местное самоуправление в южных дальневосточных субъектах Российской Федерации: 1990–2003 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск 2006. 227 с.
33. Савченко Е.А. Преодолеть границы: поиски новых форм внешнеэкономических связей для развития Дальнего Востока в 1985–1993 гг. // Россия и АТР. 2018. № 3. С. 45–67.
34. Ситников А. Россия живет при делегируемой демократии // Независимая газета. 2004. 3 авг. URL: https://www.ng.ru/ideas/2004-08-03/11_democracy.html?ysclid=le9ne8pwhp693315160 (дата обращения: 20.04.2023).
35. Хачатурян Б.Г. Реформирование местных органов власти на Дальнем Востоке (1990–1994 гг.): к истории вопроса // Гуманитарные науки: Вестник ИрГТУ. 2012. № 1. С. 312–319.
36. Хачатурян Б. Уставное нормотворчество муниципальных образований в Дальневосточном федеральном округе: история и проблемы. М.: Академия проблем безопасности обороны и правопорядка, 2006. 156 с.
37. Фастович Г.А., Вяткина Г.Я. Местное самоуправление и гражданское общество: вопросы взаимодействия // Право и государство: теория и практика. 2023. № 4(220). С. 16–19.
38. Шелковникова Н.В. Формирование органов власти в городах Дальнего Востока в условиях становления современной российской государственности (1987–2003 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Комсомольск-на-Амуре. 2006. 229 с.
39. Эпоха Ельцина. М.: Президентский центр Б.Н. Ельцина, 2011. 815 с.

References

1. Bagandov R.M. The role of local self-government as a civil society institute // Young Scientist. 2018. № 21 (207). P. 321–323.
2. Boltjansky L.I. Personnel potential of local self-government specialists / L.I. Boltjansky, L.N. Drozdova, G.N. Yaroshenko // Problems of National Security of the Russian Federation in the Far East and Asia Pacific and North-East Asia: materials of the regional scientific-practical conference. Vladivostok, 2003. P. 32–35.
3. Bulakh E.V. Community and State: Modern Instruments of Competitive Development / E.V. Bulakh, I.V. Kiselnikov, V.I. Fokin // Proceedings of the Oriental Institute. 2021. Т. 52, № 4. P. 65–73.
4. Buyanova L.V. Election Campaign at the Election of People's Deputies of the USSR in 1989 in the Amur Region // Social and Political Life of Siberia. The twentieth century. Novosibirsk, 2006. Vol. 7. P. 188–200.
5. In Primorye they rally against the municipal reform on October 23, 2019. URL: <http://m.club-rf.ru/25/detail/3541> (accessed 15.06.2020). (In Russ.).
6. Vashchuk A.S. Actual problems of the history of the Russian Far East during the period of radical-liberal reforms / A.S. Vashchuk, N.S. Vorontsov // Historical and Socio-Educational Thought. 2021. Т. 13. № 2.

Р. 49–68.

7. Vashchuk A.S., Kovalenko S.G. History of Chukotka's response to the challenge of sovereignty: to the 30th anniversary of acquiring the status of a subject of the Russian Federation / A.S. Vashchuk, S.G. Kovalenko // *Russia and the APR*. 2021. № 4 (114). P. 138–153.

8. Voyshtnis V.E. Federal Elections in the Russian Far East (1991–2004) / V.E. Voyshtnis; Khabarovsk State Academy of Economics and Law. Khabarovsk: RIC KSAEP, 2007. 311 p.

9. Goloshchapov R.V. History of Reforming of Authorities in the Far East of Russia: 1990–2000: Ph. Candidate of Philosophy. Khabarovsk, 2002. 233 p.

10. Gorbachev M.S. On the implementation of decisions of the XXVII Congress of the CPSU and tasks to deepen perestroika. June 28, 1988: the materials of the XIX All-Union Conference of the Communist Party of the Soviet Union. June 28-July 1, 1988. URL: https://www.gorby.ru/userfiles/file/1osnovnoy_doclad.pdf (accessed 01.04.2023). (In Russ.).

11. Dementiev A.N. Territorial organization of local self-government in the Russian Federation: trends, criteria, prospects / A.N. Dementiev, O.A. Dementieva O.A., Bondar V.N. M.: Norma, 2021. 358 p.

12. The European Charter places responsibility for municipal affairs on local self-government bodies (article 3) // *Sobranie zakonodatelstva Rossii Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 1998. № 15. Art. 1695. 6.

13. From the history of the Constitution of the Russian Federation: constitutional commission: stenograms, materials, documents (1990–1993) in 6 vol. (10 vols.). T. 5: Alternative projects of the Constitution of the Russian Federation (1990–1993) / under the editorship of O.G. Rummyantsev. M.: Wolters Klover, 2009. 1120 p.

14. Historical chronicle of the Magadan Oblast, 1991–2000: events and facts. Magadan: Hunter, 2015. 280 c.

15. *Komsomolskaya Pravda of Primorsky Krai*. 2012. May 28. URL: <https://www.dv.kp.ru/daily> (accessed 21.03.2023). (In Russ.).

16. Constitution of the RSFSR of 1978. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9613.htm. (accessed 01.04.2023).

17. USSR Constitution of 1977. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9447.htm. (accessed 01.04.2023). (In Russ.).

18. Kuzmenko S.: "For me, the priority is the promotion of the interests of municipalities in the region" // *Primorskie zori*. Informational and analytical newspaper of the Khanka municipal district. October 8, 2020. URL: <https://primzori.ru/?list=2&p=19725> (accessed 25.03.2022).

19. Leonov S.N. Financial Results of the Local Self-Government Reform. Experience of the regions of the Far East // *Public Finance*. 2021. T.14. № 6. P. 160–175.

20. The protesters spoke sharply negatively about the People's Council of 2020. 19 August. URL: <https://www.dvnovosti.ru/furgal/2020/08/19/119026/> (accessed 15.06.2021). (In Russ.).

21. Consequences of the local self-government reforms were named: they will finish them off. The vertical of power will stick into the ground // *Moskovsky Komsomolets*. 2022. February 6. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/02/06/nazvany-posledstviya-reformy> (accessed 01.04.2023). (In Russ.).

22. On local self-government in the RSFSR: the law of the RSFSR dd. 06.07.1991 № 1550-1 // *Vedomosti of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1991. № 29. Art. 1010.

23. About the Council for Local Self-Government in the Russian Federation: Presidential Decree of May 29, 1997 № 531. Presidential Decree No. 874 of August 24, 1995, has been declared null and void. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11001/print> (accessed 01.04.2021). (In Russ.).

24. On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR // *Bulletin of the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR*. 1990. No. 16, April 18. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901817750> (accessed 01.04.2023). (In Russ.).

25. On the Fundamentals of Municipal Service in the Russian Federation. Federal Law of January 8, 1998 № 8-FZ. URL: <https://base.garant.ru/992631/?ysclid=lho69gl181681437555> (accessed 01.05.2023). (In Russ.).

26. On removal from office of the Chairmen of the Executive Committees of Regional Councils of People's Deputies: Decree of the President of the RSFSR // *Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the RSFSR Supreme Soviet*. M., 1991. № 35. Art. 1148.

27. Ozerova M. In Russia they started "optimization" of municipalities: the number of elections will become less. 2022. 25 January. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/01/25/v-rossii-zateyali-optimizaciyu-municipalitetov-vyborov-stanet-menshe.html> (accessed 1.04.2023).

28. Ostrovsky A.V. Shooting of the White House. M.: Nobel-press, 2012. 405 p.

29. Attitude of Russian regions to the collapse of the USSR and the formation of a new vertical of power (1990–1993): a comparative analysis on the example of the Russian North and the Far East / S.G. Kovalenko, R.J. Boldyrev, S.J. Boldyreva, I.D. Popov, N.E. Puhovskaya // *Problems of History*. 2021. № 7-1. P. 46–65.

30. Prospects of grassroots democracy in Russia // *Otechestvennye zapiski*. 2005. № 6. URL: <https://magazines.gorky.media/oz/2005/6> (accessed 01.04.2023). (In Russ.).

31. Protest against the municipal reform in the EAO gained momentum towards the end of public hearings. March 27, 2019. URL: <https://primamedia.ru/news/798444/?ysclid=lgd10o26gg457235482> (accessed

15.06.2021). (In Russ.).

32. Radomskaya I.N. Local self-government in the southern Far Eastern subjects of the Russian Federation: 1990–2003: autoref. diss. Cand. in Philosophy. Khabarovsk 2006. 227 p.

33. Savchenko E.A. To overcome borders: the search for new forms of foreign economic relations for the development of the Far East in 1985–1993 // Russia and the APR. 2018. № 3. P. 45–67.

34. Sitnikov A. Russia lives under delegated democracy // Nezavisimaya Gazeta. 2004. 3 Aug. URL://https://www.ng.ru/ideas/2004-08-03/11_democracy.html?ysclid=le9ne8pwhp693315160 (accessed 20.04.2023). (In Russ.).

35. Khachatryan B.G. Reforming local authorities in the Far East (1990–1994): to the history of the issue // Humanities: Vestnik ISTU. 2012. № 1 . P. 312–319.

36. Khachatryan B. Statutory rulemaking of municipalities in the Far Eastern Federal District: history and problems. M.: Academy of Security Problems of Defense and Law Enforcement, 2006. 156 p.

37. Fastovich G.A., Vyatkina G.Ya. Local self-government and civil society: issues of interaction // law and the state: theory and practice. 2023. N. 4 (220). P. 16–19.

38. Shelkovnikova N.V. Formation of Authorities in the Cities of the Far East in the Conditions of Modern Russian Statehood Formation (1987–2003): abstract of Ph. Candidate of Historical Sciences. Komsomolsk-on-Amur. 2006. 229 p.

39. The Epoch of Yeltsin. M.: Yeltsin Presidential Center, 2011. 815 p.



Ангелина Сергеевна ВАЩУК, д-р ист. наук, ведущий научный сотрудник отдела социально-политических исследований Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток, Россия, e-mail: va_lina@mail.ru

Светлана Геннадьевна КОВАЛЕНКО, канд. ист. наук, научный сотрудник отдела социально-политических исследований Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток, Россия, e-mail: ostina@list.ru

Angelina S. VASHCHUK, Doctor of Historical Sciences, Leading Researcher, Department of Socio-Political Studies, Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Vladivostok, Russia, e-mail: va_lina@mail.ru

Svetlana G. KOVALENKO, Candidate of Historical Sciences, Researcher, Department of Socio-Political Studies, Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Vladivostok, Russia, e-mail: ostina@list.ru

Поступила в редакцию
(Received) 01.07.2023

Одобрена после рецензирования
(Approved) 18.11.2023

Принята к публикации
(Accepted) 09.12.2023