

Кандоба Дмитрий Васильевич

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ В 1990-1996 ГГ.: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ)

Статья представляет собой анализ позиции петербургской прессы 1990-х гг., освещавшей деятельность органов исполнительной власти Санкт-Петербурга. Основное внимание в работе автор уделяет мнениям журналистов о главе городской исполнительной власти, а также о взаимодействии органов исполнительной и законодательной власти города. Помимо этого затрагивается ряд нормативных актов, послуживших основой для становления системы исполнительной власти в Санкт-Петербурге.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/21.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 6 (12): в 3-х ч. Ч. III. С. 94-100. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(47).084.9

Статья представляет собой анализ позиции петербургской прессы 1990-х гг., освещавшей деятельность органов исполнительной власти Санкт-Петербурга. Основное внимание в работе автор уделяет мнениям журналистов о главе городской исполнительной власти, а также о взаимодействии органов исполнительной и законодательной власти города. Помимо этого затрагивается ряд нормативных актов, послуживших основой для становления системы исполнительной власти в Санкт-Петербурге.

Ключевые слова и фразы: органы исполнительной власти; органы законодательной власти; мэр; Совет; депутат; закон; газета; политика; выборы.

Дмитрий Васильевич Кандоба

*Кафедра истории для преподавания на естественных и гуманитарных факультетах
Санкт-Петербургский государственный университет
kdmv1@yandex.ru*

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ В 1990-1996 ГГ.: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ)[©]

История формирования системы исполнительной власти в Ленинграде – Санкт-Петербурге во время распада СССР и первых лет существования обновленного государства, избравшего путь демократических преобразований, представляет немалый научный и практический интерес. Исследования, касающиеся Ленинграда – Санкт-Петербурга, достаточно актуальны, так как это второй по величине российский город, сыгравший значительную роль в новейшей истории страны. Некоторые вопросы, касающиеся организации общественной жизни органами исполнительной власти второй столицы, остаются нерешенными и по сей день. Для анализа проблемы становления институтов управления в Санкт-Петербурге в 90-е гг. XX в. в работе использованы периодическая литература и нормативные правовые акты. Раскрывая тему исследования, необходимо решить следующие задачи.

- 1) На основе публицистических статей проследить становление системы исполнительной власти, ее взаимодействие с законодательной ветвью власти в Санкт-Петербурге с 1990 по 1996 г.
- 2) Выявить роль прессы в становлении городской системы исполнительной власти.

Поскольку нами исследуется постсоветский этап истории России, необходимо учитывать научные работы не только историков, но и юристов, политологов и социологов, посвященные выбранной тематике. Многие работы раскрывают вопрос организации публичной власти и законодательной базы в городах федерального значения, например исследования Е. П. Доманевской [27], Е. В. Гриценко [14]. Проблема взаимодействия уровней власти и ветвей власти в Санкт-Петербурге затронута в трудах Н. В. Шубиной [52], А. А. Старовойтова [44]. Значительный вклад в изучение вопросов становления власти в Санкт-Петербурге в 1980-е – 2000-е гг. внес Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» через работы А. Ю. Сунгурова [46], М. Б. Горного [13] и др. Также отметим исследование Н. М. Великой [8], А. И. Денисова [15], В. Я. Гельмана [12] и Международного института гуманитарно-политических исследований [53], рассматривающих проблемы становления местного самоуправления в России и Санкт-Петербурге.

Избранный впервые в результате свободных выборов, проходивших в два тура 4 и 18 марта 1990 г., Ленинградский Совет 21-го созыва стал первым на территории России органом представительной власти, где участники блока демократических сил имели абсолютное большинство – около 2/3 в 400-местном Совете. Одним из депутатов Ленинградского Совета стал Анатолий Александрович Собчак (1937-2000).

Происходящие в стране и городе перемены находили отклик в прессе, которая перестала быть подконтрольной КПСС. Без каких-либо ограничений печатались интервью с демократически избранными политиками; пресса отошла от практики тенденциозного освещения событий. Доминирующими жанрами стали репортажи, интервью и хроники. «Аргументы и факты» в апреле 1990 г. опубликовали интервью с обозревателем Агентства политических новостей М. Н. Полтораниным, который отмечал уверенную победу демократических блоков в Ленинграде и призывал создать демократическую прессу [25]. При этом сам заголовок статьи «Четвертая власть?» указывал, что, формируясь как активный участник политического процесса, пресса перестала быть рупором единственной партии, которая в конце 1980-х гг. заметно теряла свои позиции. По мнению А. А. Собчака, КПСС не поддерживала идею свободных выборов, не оказывала поддержку кандидатам в Ленинградский Совет и пыталась дискредитировать демократов [16]. При этом сам А. А. Собчак еще некоторое время продолжал оставаться в рядах партии, мотивируя это тем, что выход из нее демократов оставил бы партию в руках реакционеров [23].

В мае 1990 г. Ленинградский Совет постановил избирать своего председателя на конкурсной основе, и 23 мая на эту должность был избран А. А. Собчак. Уже с самого начала он находился в конфронтации с определенной частью Ленинградского Совета. Так, например, в своем интервью сразу после избрания А. А. Собчак заявил о недопустимости деятельности исполнительного комитета Совета (являлся высшим органом исполнительной власти

в Ленинграде в период с 1941 по 1991 г.) по передаче домов жилищного фонда организациям [Там же]. Однако должность председателя Ленинградского городского Совета предполагала его зависимость от мнения Совета. Это означало, что депутаты в любой момент могли сместить А. А. Собчака с занимаемой должности.

Значимым событием для страны явилось принятие 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР [30], предусматривавшей приоритет российских законов над союзными и закреплявшей принцип разделения властей. Это увеличивало политический вес Председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Николаевича Ельцина (1931-2007) и вело к перестройке системы исполнительной власти на территории всей страны. Являясь одним из инициаторов демократических преобразований в общегосударственных масштабах, А. А. Собчак стремился получить всю полноту власти в городе. В начале 1991 г. в прессе активно обсуждалась идея введения в Ленинграде такой же, как и в Москве, должности – мэра города, положение которого было бы более прочно, чем положение председателя Ленинградского Совета. Данную позицию в первую очередь отстаивал сам председатель, указывая на необходимость принятия новой конституции и избрания новых органов городской власти [16].

В июне 1991 г. А. А. Собчак стал доверенным лицом Б. Н. Ельцина на предстоящих президентских выборах. Городская пресса поддержала председателя Совета. Во взаимоотношениях с федеральной властью А. А. Собчак, имевший всесоюзную популярность, чувствовал себя более уверенно, чем с городской, где его деятельность на посту председателя воспринималась депутатами неоднозначно. По мнению А. А. Собчака, политические разногласия города с центральной властью могли принести вред [50]. Его основная идея заключалась в том, что среди демократов не должно было быть разногласий, так как коммунистическая партия оставалась у власти только потому, что демократы не были объединены [28]. При этом, осознавая вновь назревавшую конфронтацию, председатель Ленинградского Совета стремился заручиться поддержкой федеральной власти с целью облегчения пути к должности мэра и ограничения функций Совета.

В опубликованном в «Аргументах и фактах» интервью А. А. Собчак отмечал необходимость выборов мэра города, исполнительного и муниципального советов. По его мнению, мэр должен был возглавлять указанные органы, а постоянно действующий городской Совет необходимо было численно сократить [Там же]. Таким образом, А. А. Собчак сделал первые шаги к тому, чтобы возглавить исполнительную власть в Санкт-Петербурге. Это произошло благодаря упорству и навыкам стратегического мышления председателя Ленинградского Совета, который грамотно использовал политические изменения в России.

Ленинградская пресса отреагировала на происходящие события рядом публикаций, освещавших позиции конфликтующих сторон. В основном поддерживалась точка зрения председателя Ленинградского Совета. Газета «Смена» опубликовала ряд проектов Положения о мэре, рассматривавшихся городским советом. По одному из них глава города избирался всенародно, а отзывался 2/3 голосов Совета. В указанных пунктах, по мнению газеты, усматривалось серьезное противоречие [50]. В «Вечернем Ленинграде» был опубликован репортаж о 8-й сессии городского Совета, где обсуждались проекты Положения о главе города. В частности, отмечалось, что депутаты не пришли к единому мнению о том, как должна была называться должность главы города [40]. 15 мая 1990 г. «Смена» опубликовала мнение первого председателя постоянной комиссии Ленинградского Совета по вопросам местного самоуправления, работы Советов и государственного строительства М. Б. Горного, заявившего, что введение должности мэра противоречит местному законодательству. При этом он приводил пример существования Постановления Верховного Совета о выборах мэра Москвы. Некоторые депутаты выступали против введения подобной должности, усматривая в этом угрозу авторитаризма. Другие считали, что Положение можно принять лишь при наличии необходимых актов о разграничении полномочий [49]. Также в данном выпуске было опубликовано открытое письмо к ленинградцам от председателей районных советов. В письме говорилось об опасности непринятия Ленинградским Советом Положения о мэре и об осознании ими необходимости четкого разделения полномочий городского совета и мэра. Поэтому был предложен альтернативный проект [29].

Выступая на страницах печати, А. В. Серяков, один из народных депутатов, говорил, что мэр – это тот же первый секретарь городского комитета партии, который вряд ли нужен городу. С другой стороны, самый многочисленный депутатский блок «Демократическая Россия» считал прямые выборы мэра вполне целесообразными [21]. В рамках парламента проходила дискуссия, но большинство депутатов все же поддержало идею введения должности мэра. Они не соглашались лишь с датой проведения выборов мэра 12 июня вместе с президентскими и, как следствие, с потенциальной победой А. А. Собчака, позиция которого сводилась к экономии городского бюджета за счет одновременных выборов. В свою очередь, сторонники А. А. Собчака, депутаты М. Е. Салье и А. А. Щелканов, высказывались о возможности образования вакуума власти в случае проведения выборов в разные дни [48]. 20 мая в газете «Час пик» была опубликована подборка мнений, где митрополит Иоанн (И. М. Снычев), координатор движения «Демократическая Россия» И. С. Гобаев и генеральный директор Ассоциации промышленных предприятий Ленинграда В. Н. Иванов высказались за введение поста мэра [45]. Такой пример указывал на стремление газеты подчеркнуть разносторонний характер поддержки должности мэра.

В конце мая стало очевидно, что А. А. Собчак переиграл всех своих оппонентов из Ленинградского Совета. Президиум Верховного Совета РСФСР отклонил ленинградский проект Положения о мэре. Рассмотрения ждал проект, созданный по образцу московского, а разработка городского совета учитывалась лишь как пожелание. Естественно, многие депутаты были возмущены, что «все» решили без их участия [34]. Согласно Постановлению Президиума Верховного Совета РСФСР «О структуре органов управления Ленинграда»

от 20 мая 1991 г. [33] и решению сессии Ленинградского Совета от 28 июня 1991 г. городской исполнительный комитет был ликвидирован и 1 июля 1991 г. передал свои функции мэрии Санкт-Петербурга.

«Вечерний Ленинград» опубликовал аналитическую статью Б. Л. Вишневого и А. В. Шишлова, в которой указывалось, что А. А. Собчаком «был проташен» закон о выборах, представлявший из себя «кальку» московского и тем самым максимально уменьшавший круг кандидатов. В статье также говорилось, что за год управленческой деятельности А. А. Собчак не установил контакта с городским советом. Авторы призывали избирателей голосовать «поосторожнее» [9]. За два дня до выборов (10 июня) «Вечерний Ленинград» опубликовал заявление депутатской фракции «На платформе Народного фронта», в котором говорилось, что Положение о статусе мэра противоречит законодательству РСФСР, что «реальных дебатов» по проектам Положения не было, а сжатые сроки предвыборной кампании давали «фору» А. А. Собчаку [36].

В ответном интервью М. Е. Салье в той же газете от 11 июня высказывала несогласие с этим заявлением, потому что оно исходило не из позиции «нам нужен мэр», а из позиции «мы не хотим Собчака». М. Е. Салье заметила, что московский проект был одобрен из-за нехватки времени и благодаря тем, кто тормозил его принятие [19]. В этой связи надо признать, что достижение политических побед председателем Ленинградского Совета в немалой степени обеспечивалось использованием возможностей прессы, которая в определенной степени склоняла общественное мнение в пользу А. А. Собчака и помогала ему в политической борьбе с городским парламентом.

А. Н. Беляев, сменивший А. А. Собчака на посту председателя Ленинградского Совета после избрания последнего мэром города, в своем интервью отметил, что возникала опасность популизма, и Совету предстояло создать систему контроля над деятельностью мэра [42]. Однако контроль со стороны городского Совета не устраивал А. А. Собчака. По словам мэра, депутаты должны были заниматься своими избирательными округами, а мэрия – городским хозяйством. Контроль со стороны представительного органа, в свою очередь, должен был осуществляться через специальную комиссию [10].

Августовские события 1991 г., активным участником которых был А. А. Собчак, привели к росту его популярности. Но это в целом не повлияло на противоречия мэрии и городского Совета. Некоторое единение, имевшее место во время путча, сменилось новым витком противостояния. Итогом стало принятие 30 марта 1992 г. Санкт-Петербургским Советом (в сентябре 1991 г. Ленинград переименован в Санкт-Петербург) Меморандума о недоверии А. А. Собчаку [7]. Поводом для него послужило подозрение в коррумпированности чиновников мэрии, их противозаконная, с точки зрения Совета, коммерческая деятельность. В результате Санкт-Петербургский Совет назначил мэрии штраф в размере 1 млн рублей [41; 43]. Однако, поскольку процедура голосования по отзыву мэра не была прописана в законе, попытка снять А. А. Собчака с занимаемой должности не удалась.

На фоне описанных выше событий А. А. Собчак пытался реорганизовать органы юстиции через трансформацию Управления в Комитет юстиции мэрии Санкт-Петербурга. Суды выступали с резкой критикой подобной реорганизации. Санкт-Петербургский Совет также был озабочен попытками А. А. Собчака подчинить себе судебные органы. Журналистка Ольга Слобожан в своей аналитической статье отрицательно высказалась о структурных изменениях в мэрии Санкт-Петербурга, подкрепляя свои доводы фактами отзыва судей [39]. Другой пример позже привела общероссийская газета «Аргументы и факты», давая читателям понять, что такого рода изменения обусловлены исключительно политическими причинами. В частности, в статье «Анатолий Собчак ликвидировал пресс-центр мэрии» говорилось о расформировании пресс-службы и создании нового отдела по связям с общественностью, который подчинялся главе исполнительной власти. Как указывала газета, ссылаясь на источники в мэрии, причина перемен могла крыться в желании А. А. Собчака контролировать информационную службу мэрии и победить на предстоящих выборах в Государственную Думу [24]. Следовательно, можно сказать, что в политической борьбе манипуляции с органами исполнительной власти были весьма характерны для деятельности мэра города.

1993 г. стал определяющим для становления исполнительной власти Санкт-Петербурга. Как и в 1992 г., оно проходило в условиях конфронтации исполнительных органов с Санкт-Петербургским городским Советом. Статьи, посвященные рассматриваемой тематике, не сходили с первых полос печатных изданий. В петербургской прессе доминирующим жанром оставался репортаж.

28 апреля 1993 г. депутаты городского парламента выразили неудовлетворение отчетом мэра. Характеризуя причины случившегося, газета «Вечерний Петербург» со ссылкой на депутатов указывала на основные проблемы города: отсутствие стабильного дорожного сообщения между Санкт-Петербургом и Кронштадтом, «полностью разваленная» система городского транспорта. Также говорилось о нарушениях, допущенных при проведении городской приватизации [20]. Однако в большинстве городских газет по-прежнему преобладала негативная оценка деятельности именно законодательной власти Санкт-Петербурга, и тем самым укреплялись позиции мэра города. Тон негативным публикациям задавала газета «Час пик». Так, 27 сентября 1993 г. в ней вышла статья «Горсовет: депутаты не стали обсуждать Конституцию, зато с гражданином Жириновским пообщались», в которой говорилось, что городской Совет не стал рассматривать Конституцию, проект Совета Федерации и Устав Санкт-Петербурга, а предпочел заняться «более насущными делами» [47]. В то же время освещалась деятельность мэра города, в частности ее внешнеполитическая составляющая [51].

Анализ статей, публиковавшихся в городской печати во второй половине 1993 г., показывает, что главным политическим противником мэра выступал бывший вице-мэр В. Н. Щербаков, ранее отстраненный

А. А. Собчаком от власти. Петербургские газеты создавали В. Н. Щербакову образ политика, чья позиция противоречила программным установкам А. А. Собчака и, следовательно, находилась в оппозиции демократическим переменам в стране. В интервью газете «Час пик» В. Н. Щербаков вынужден был оправдываться, обосновывая суть своих разногласий не с мэром, а с действиями Б. Н. Ельцина. Комментируя слухи о желании А. В. Руцкого видеть его на посту главы города, В. Н. Щербаков объяснял это простой необходимостью выборов мэра [2]. В этом же выпуске газеты сам А. А. Собчак обосновывал свою позицию по поводу увольнения В. Н. Щербакова отсутствием лояльности к своей программе [1]. Наряду с определенным авторитаризмом А. А. Собчака можно отметить некоторую несформулированность политической позиции среди его конкурентов.

В 1993 г. важная роль в растущем конфликте законодательной и исполнительной власти принадлежала Малому Совету Санкт-Петербургского городского Совета, сформированному в начале 1992 г. двумя демократическими фракциями городского парламента: «На платформе Народного фронта» и «Март». Малый Совет заменил собой Президиум городского Совета как в качестве постоянно работающего в промежутке между сессиями «большого» Совета представительного органа, так и фактически, в качестве органа, обладающего правом законодательной инициативы.

Малый Совет проявлял активность в вопросах оценки деятельности А. А. Собчака и его позиции в отношении действий Б. Н. Ельцина. Так, например, в сентябре 1993 г. Малый Совет, обсуждая Указ Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» [31], принял решение поддержать идею противников Президента РФ о проведении одновременных выборов президента и парламента в 1994 г., что вызвало ряд негативных комментариев разных политических сил. Фракция «Демократическая Россия» заявила об отсутствии полномочий у Малого Совета для вынесения подобных решений [5]. Мэр Санкт-Петербурга, в свою очередь, обвинил Малый Совет в попытке вмешательства в деятельность исполнительной власти города.

В некоторых городских газетах стали появляться статьи, в которых намекалось на неспособность городского Совета выполнять свои функции. Подчеркивалась мысль о том, что его деятельность не соответствует политической обстановке в стране [6; 17]. Хронику событий сентября-октября 1993 г. с участием Санкт-Петербургского парламента и федеральной власти, предшествовавших роспуску Санкт-Петербургского Совета, воссоздал И. Л. Архипов в репортаже «Петросовет: городской «депутатник» не спешит последовать за московским» [4].

В декабре 1993 г. мэрия предложила Санкт-Петербургскому Совету самораспуститься; в ответ на это депутаты городского парламента назвали представителей исполнительной власти «бесконтрольными чиновниками» [3]. В это время А. А. Собчак заручился поддержкой Президента России Б. Н. Ельцина в политической борьбе с городским Советом, и 21 декабря 1993 г. последовал Указ Президента, распустивший орган законодательной власти Санкт-Петербурга. Отметим, что в затяжном конфликте интересов городских властей деятельность Санкт-Петербургского Совета выглядела менее организованно, чем деятельность мэра города. Не сумев адекватно оценить сложившиеся политические условия, Совет потерпел поражение и был ликвидирован.

По мнению прессы, важное значение в политической жизни Санкт-Петербурга в 1994 г. имели выборы нового Законодательного Собрания и оценка деятельности городского Совета. Возможно, этим объяснялось появление большего числа интервью и аналитических статей по сравнению с предыдущими периодами. Героями интервью становились, прежде всего, бывшие депутаты Санкт-Петербургского Совета. Журналистов интересовала их оценка деятельности законодательной и исполнительной власти в 1990-1993 гг. Отдельным предметом для обсуждения стало Положение о выборах в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, одобренное упоминавшимся ранее Указом Президента России [35]. Уже 14 января 1994 г. вышла статья «Политика не отменяет совести», включившая интервью с депутатом городского Совета В. С. Ягья. Бывший депутат высказывался в поддержку сильной исполнительной власти, находя в ней опору порядка [38].

Противниками мэра города Положение о выборах в городской парламент воспринималось довольно негативно. В числе наиболее дискуссионных был пункт о запрете на участие в выборах в Законодательное Собрание представителей исполнительной власти и членов других законодательных органов власти. Оппоненты мэра оценивали введение данного пункта в Положение как попытку препятствовать участию в выборах ряда политических фигур. Представители мэрии и сам А. А. Собчак объясняли наличие указанного пункта тем, что запрет на совмещение должностей является гарантией независимости законодательной власти [11; 18]. Опровергая обвинения в антидемократической сущности Положения о выборах в Законодательное Собрание, А. А. Собчак подчеркивал, что он не мешал объединению демократических сил, а лишь не поддерживал тех, кто показал неэффективность своей работы в Санкт-Петербургском Совете [11].

Первое заседание вновь избранного городского парламента состоялось 14 декабря 1994 г. В своем репортаже И. Иванова отметила, что, открывая заседание Законодательного Собрания, А. А. Собчак напомнил депутатам, что уже на следующий день им будет представлен бюджет с дефицитом, который они должны будут принять или отклонить. Член Совета Федерации А. Н. Беляев посоветовал депутатам «не ломать» сложившуюся в Санкт-Петербурге систему власти и работать, конструктивно взаимодействуя с мэром [22]. Необходимость решения проблемы противостояния городских властей становилась очевидной.

Так, в 1994 г. в городе появился парламент с нормативно-определенными функциями, которые опирались уже на новую Конституцию РФ 1993 г. В отличие от Санкт-Петербургского Совета Законодательное Собрание не могло стать органом, заменяющим исполнительную власть, так как полномочиями исполнительной власти были наделены исключительно соответствующие органы. Данный факт указывал на достижение

А. А. Собчаком очередной цели по оформлению государственной власти в Санкт-Петербурге в соответствии со своими политическими амбициями.

К 1995 г. структура и полномочия органов исполнительной власти Санкт-Петербурга были определены. В течение года структурных сдвигов не происходило. Газетные статьи в 1995 г. носили в основном описательный характер, доминировали репортажи.

В 1996 г. в прессе помимо репортажей преобладали аналитические публикации. Одной из основных тем для дискуссий стал закон Санкт-Петербурга от 13 марта 1996 г. № 25-3 «О системе органов государственной власти Санкт-Петербурга» [32]. Депутат Законодательного Собрания Л. П. Романков, комментируя этот закон, указывал, что он является компромиссом в деятельности ветвей власти и позволяет избежать их дисбаланса, как это было в предыдущий период [26]. В мэрии Санкт-Петербурга отдельные положения закона оценили как противоречащее законодательству ограничение полномочий главы города. Например, критику вызвало положение о лишении губернатора (должность главы исполнительной власти по новому закону) права вето и ограничения его законотворческой деятельности. Обсуждение закона привело к тому, что депутатами Законодательного Собрания было отклонено большинство поправок, предложенных мэрией города, о чем представители мэра подчеркивали в своих интервью [37].

В результате был принят закон, окончательный текст которого, на наш взгляд, соответствовал интересам депутатского корпуса, и очередной этап политических противоречий был разрешен уже в пользу законодательной власти города. В частности, исполнительная ветвь власти становилась более зависимой от Законодательного Собрания в случае отставки главы города; в закон были введены нормы, предусматривавшие утверждение исполняющего обязанности губернатора на заседании городского парламента. Закон также закреплял за председателем Законодательного Собрания право утверждения законов, принятых Собранием, но не подписанных главой исполнительной власти [32].

В 1996 г. прошли выборы главы города, на которых А. А. Собчак проиграл своему заместителю В. А. Яковлеву, и период исполнения им полномочий мэра подошел к концу. Результатом этого периода стали достижение определенного баланса сил между ветвями власти и завершение начального этапа становления органов государственной власти в Санкт-Петербурге. Таким образом, события 1996 г. имели важное значение для развития органов исполнительной власти Санкт-Петербурга. Современная система исполнительной власти города во многом приобрела свои черты именно в 1996 г.

Итак, формирование исполнительной власти в Санкт-Петербурге при А. А. Собчаке происходило в условиях конфронтации с законодательной властью, при этом каждая из сторон стремилась заимствовать полномочия соперника. Это обуславливалось, прежде всего, общей политической обстановкой в России.

Политические процессы 1990-1996 гг. нашли отражение на страницах петербургских и общероссийских газет. В целом, анализируя содержание и тон статей в прессе, можно заметить, что в 1990-1993 гг., а затем и в 1994-1996 гг. происходило осложнение отношений между исполнительной и законодательной властью города. Попытка выхода из сложившейся ситуации была предпринята лишь в 1996 г. путем оформления механизмов, обеспечивавших подконтрольность администрации городскому парламенту.

Таким образом, становление исполнительной власти Санкт-Петербурга проходило в период разработки российского законодательства и широкого толкования норм права. В этих условиях А. А. Собчак показал себя деятельным политиком, использовавшим административный ресурс для достижения поставленных целей. Поэтому формирование государственной власти и ее законодательных основ в Санкт-Петербурге осуществлялось при значительном влиянии мэра. С другой стороны, городской парламент, участвуя в политической жизни города, часто уступал мэру в борьбе за полномочия в силу ряда обстоятельств, таких как разобщенность среди депутатов, неопределенность законодательства и механизмов влияния на исполнительную власть, отсутствие опыта и традиций политической деятельности в условиях демократического плюрализма, и, как следствие, возникала сложность политического лавирования органа городской законодательной власти в рамках формирующейся общероссийской политической системы.

Стоит отметить, что вышеуказанные обстоятельства, а также нежелание политиков и депутатов учитывать мнения и решения, расходящиеся с их личными, привели к несовершенству системы государственной власти в Санкт-Петербурге, что нашло отражение в прессе.

Газеты, близкие к исполнительной власти и ей подконтрольные (прежде всего «Час пик»), не содержали критики, а зачастую и существенного анализа событий. Политические противники мэра часто выглядели на страницах газет неуверенно, а их деятельность представлялась неорганизованной и несоответствующей демократическому направлению развития страны. Заголовки статей были сформулированы таким образом, чтобы создать у читателя ощущение бездеятельности законодательной власти города (например, «Горсовет: депутаты не стали обсуждать Конституцию, зато с г-ном Жириновским пообщались»; «Петросовет: городской «депутатник» не спешит последовать за московским» – газета «Час пик»). В то же время заголовки статей, в которых освещалась деятельность администрации города, были призваны создать у читателя ощущение стабильности и надежности: «За Собчака нам не будет стыдно» («Час пик»); «Мэр останется с нами в любом случае» («Санкт-Петербургские ведомости»). Перед выборами 1996 г. силами представителей петербургской культурной и научной элиты, поддерживавшей мэра города, на страницах газет создавался образ А. А. Собчака как представителя городской интеллигенции и защитника уникального культурного наследия Санкт-Петербурга.

Пресса, относительно оппозиционная политике мэра города, предлагала читателю аналитический материал. В первой половине 1990-х гг. в петербургской публицистике прочно обосновался жанр журналистского

расследования. В 1992-1993 гг. в рамках таких расследований выходили статьи, посвященные, прежде всего, правомочности коммерческой деятельности мэрии Санкт-Петербурга: «Мэр – в отставку? Повод есть»; «Как мэрия проштрафилась» («Вечерний Петербург»). В 1994-1996 гг. темы расследований сместились в плоскость новых актуальных проблем: выборы в Законодательное Собрание, принятие закона «О системе органов государственной власти Санкт-Петербурга», выборы губернатора Санкт-Петербурга («Новый закон о власти: Кому выгодно» – «Ленинградская правда»; «Показ с криминальным лицом» – «Вечерний Петербург»).

В 1993-1996 гг. по сравнению с периодом 1990-1993 гг. большее количество аналитического материала было связано с определенной стабилизацией политической жизни в России и Санкт-Петербурге.

Стоит отметить, что проблеме становления исполнительной власти и ее взаимоотношений с законодательной ветвью власти в Санкт-Петербурге в последнее десятилетие XX в. посвящено недостаточное количество научных работ. Тема исследована не в полной мере и нуждается в дальнейшем изучении. Требуется привлечение различного рода источников, одним из которых является публицистика. Ее использование стало целесообразным благодаря либерализации прессы к началу 1990-х гг., характеризовавшейся ослаблением цензуры, а также уходом от декларативности изложения материала и его значительной идеологической составляющей. В связи с этим отметим роль прессы в общественно-политических процессах Санкт-Петербурга и обратим внимание на ее двойственный характер.

С одной стороны, пресса выступала как субъект со стороны общественности, являясь своего рода противовесом государственной власти, отражающим ее недостатки и влияющим на развитие системы власти через разностороннее информирование населения и создание общественного мнения. Вместе с тем публицистика была площадкой для политических дискуссий, осуществлявшихся иногда на страницах одной газеты, что свидетельствовало об определенном уровне демократизации постсоветской прессы.

С другой стороны, пресса в руках властных структур являлась инструментом «манипуляции сознанием» через формирование общественного мнения с учетом личных или корпоративных интересов участников городского управления. В качестве примера можно привести активность прессы в рамках предвыборных кампаний.

Говоря о практической значимости, стоит отметить, что настоящая работа выявляет одну из основных проблем системы органов государственной власти, которая заключается в неразработанности законодательства на уровне субъекта РФ. В начале XXI века в российской системе государственной власти можно заметить недостатки, унаследованные от предыдущего этапа ее формирования. В законе и сегодня четко не прописаны функции, полномочия, механизмы взаимодействия органов государственной власти. Это касается различных регионов и в особенности городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, в которых со второй половины 1990-х гг. появилась еще одна проблема, связанная с необходимостью встраивания местного самоуправления в систему государственной власти. Деятельность органов власти в городах федерального значения часто пересекается, что ведет к возникновению конфликтных ситуаций и неопределенности в зонах ответственности государственных структур и должностных лиц, в значительной степени снижая эффективность власти.

Таким образом, принимая во внимание необходимость детального разграничения полномочий органов государственной власти в рамках публичной власти города федерального значения, требуются дальнейшая научная разработка соответствующих проблем и принятие решений как на законодательном уровне субъекта Федерации, так и на уровне федерального законодательства.

Список литературы

1. **Архипов И.** Анатолий Собчак: «Полномочия вице-мэра определяются мэром» // Час пик. 1993. 29 сентября.
2. **Архипов И.** Вячеслав Щербаков: «Я был о нем более высокого мнения, как о юристе» // Час пик. 1993. 29 сентября.
3. **Архипов И.** Петросовет: городской «депутатник» не спешит последовать за московским // Час пик. 1993. 6 октября.
4. **Архипов И.** Петросовет и мэрию рассудит не только избиратель, но и городской суд // Час пик. 2003. 15 декабря.
5. **Архипов И.** Петросовет: на «Народный фронт» и Тюлькин клонет // Час пик. 1993. 29 сентября.
6. **Архипов И.** Петросовет: товарищ, верь, придет указ // Час пик. 1993. 6 октября.
7. **Беляев А. Н.** Решение 13-й сессии Санкт-Петербургского городского Совета народных депутатов о целесообразности освобождения от должности мэра Санкт-Петербурга Собчака А. А. и обращении к Президенту Российской Федерации и в Конституционный суд РСФСР // Вечерний Петербург. 1992. 31 марта.
8. **Великая Н. М.** Особенности становления местного самоуправления: сравнительный анализ моделей самоуправления в Ленинградской, Саратовской областях и г. Санкт-Петербурге // Перспективы самоуправления и самоорганизации в России / общ. ред. и сост. И. А. Бутенко. М.: МОНФ, 2000. С. 39-46.
9. **Вишневский Б., Шишлов А.** Все в порядке с демократией? // Вечерний Ленинград. 1991. 7 июня.
10. **Волобуев В.** Каким я был, таким останусь // Вечерний Ленинград. 1991. 27 июня.
11. **Волошина В.** Большая игра называется Думой // Вечерний Петербург. 1994. 31 января.
12. **Гельман В. Я.** Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.
13. **Горный М. Б.** Местная власть в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ru90.ru/index.php?option=comcontent&view=article&id=1837> (дата обращения: 10.09.2010).
14. **Гриценко Е. В.** Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 28-35.
15. **Денисов А. И.** Становление местного самоуправления в Санкт-Петербурге в 1995-1998 гг. // Становление местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1999. С. 59-77.
16. **Забадыкина Е.** Анатолий Собчак: в политике надо уметь не обижаться // Час пик. 1991. 20 мая.
17. **Иванова И.** Беляев просит поддержать... // Вечерний Петербург. 1993. 27 сентября.

18. **Иванова И.** До свиданья, Совет, до свиданья // Вечерний Петербург. 1994. 23 декабря.
19. **Иванова И.** Маска, я вас знаю // Вечерний Ленинград. 1991. 11 июня.
20. **Иванова И.** Переэкзаменовка предстоит профессору Собчаку по итогам его доклада // Вечерний Петербург. 1993. 29 апреля.
21. **Иванова И.** Пост мэра: за и против // Вечерний Ленинград. 1991. 15 мая.
22. **Иванова И.** Работа начинается с напутствия // Вечерний Петербург. 1994. 14 декабря.
23. **Интервью после голосования** // Вечерний Ленинград. 1990. 24 мая.
24. **К. К.** Анатолий Собчак ликвидировал пресс-центр мэрии // Аргументы и факты. 1993. 13 апреля.
25. **Кабак И.** Четвертая власть? // Аргументы и факты. 1990. 28 апреля.
26. **Корневский М.** Система власти: полномочия и противовесы // Вечерний Петербург. 1996. 20 февраля.
27. **Москва – Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения** / Е. П. Доманевская. СПб.: СПбГУАП, 2004. 224 с.
28. **Новикова Л.** Кризис власти или власть в условиях кризиса // Аргументы и факты. 1991. 19 марта.
29. **Нужен ли городу мэр?:** открытое письмо председателей районных советов ленинградцам // Смена. 1991. 15 мая.
30. **О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики:** Декларация Совета Народных Депутатов РСФСР № 22-1 от 12.06.1990 // Ведомости Съезда Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
31. **О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации:** Указ Президента Российской Федерации № 1400 от 21.09.1993 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.
32. **О системе органов государственной власти Санкт-Петербурга:** закон Санкт-Петербурга № 25-3 от 13.03.1996 // Санкт-Петербургские ведомости. 1994. 6 марта.
33. **О структуре органов управления Ленинграда** [Электронный ресурс]: постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 20.05.1991. URL: http://www.arbitr.lawmix.ru/docs_ccsr/259 (дата обращения: 21.09.2010).
34. **Поздняков А.** Ленсовет не торопился, и вопрос о мэре Ленинграда решился спокойно – почти без участия депутатов // Смена. 1991. 22 мая.
35. **Положение о выборах в Санкт-Петербургское городское собрание в 1994 году:** распоряжение мэра Санкт-Петербурга № 1074-р от 30.12.1993 // Санкт-Петербургские ведомости. 1994. 13 января.
36. **Призываем задуматься:** заявление депутатской фракции на платформе ЛНФ // Вечерний Ленинград. 1991. 10 июня.
37. **Сердитов А.** Главу Петербурга мы выберем, но власть может оказаться парализованной... // Смена. 1996. 7 марта.
38. **Скобликова Т.** Политика не отменяет совести // Вечерний Петербург. 1994. 14 января.
39. **Слобожан О.** Когда досадно вдвойне // Вечерний Ленинград. 1991. 13 мая.
40. **Слобожан О.** Протест судов: заявление совета председателей районных народных судов Санкт-Петербурга // Вечерний Петербург. 1993. 23 марта.
41. **Слюсаренко С.** Как мэрия проштрафилась // Вечерний Петербург. 1992. 24 марта.
42. **Слюсаренко С.** Мэрия и депутаты // Вечерний Ленинград. 1991. 21 июня.
43. **Слюсаренко С.** Следствие ведут знатоки // Вечерний Петербург. 1992. 24 марта.
44. **Старовойтов А. А.** Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере г. Санкт-Петербурга и Ленингр. обл.): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 16 с.
45. **Страсти по хозяину** // Час пик. 1991. 20 мая.
46. **Сунгуров А. Ю.** Этюды политической жизни Ленинграда–Петербурга, 1987-1994 гг. СПб., 1996. 195 с.
47. **Тихонравова А.** Горсовет: депутаты не стали обсуждать Конституцию, зато с г-ном Жириновским пообщались // Час пик. 1993. 27 сентября.
48. **Ткаченко И.** Диктаторов не избирают: об этом в Ленсовете почему-то знают не все // Смена. 1991. 18 мая.
49. **Ткаченко И.** Ленсовет спорит о власти // Смена. 1991. 15 мая.
50. **Ткаченко И.** Требуется специалист по регламенту // Смена. 1991. 14 мая.
51. **Циликин Д.** Собчак грозитесь улететь в Таиланд // Час пик. 1993. 27 сентября.
52. **Шубина Н. В.** Взаимодействие органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления // Местное самоуправление в условиях реформируемой России: опыт становления и проблемы развития. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2003. С. 146-158.
53. <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/> (дата обращения: 12.10.2010).

**ST. PETERSBURG IN 1990-1996: EXECUTIVE POWER SYSTEM FORMATION AND DEVELOPMENT
(BY THE MATERIALS OF PERIODICAL PRESS)**

Dmitrii Vasil'evich Kandoba

Department of History for Teaching at Natural Science and Classical Faculties

St. Petersburg State University

kdmv1@yandex.ru

The author presents the analysis of the position of St. Petersburg press of the 1990s which covered St. Petersburg executive power authorities activity, pays special attention to the journalists' opinions about the head of municipal executive power and the interaction of the city executive and legislative power authorities and tackles some normative acts which became the basis for executive power system formation in St. Petersburg.

Key words and phrases: executive power authorities; legislative power authorities; mayor; Soviet; deputy; law; newspaper; politics; elections.