

ВЛАДИВОСТОКСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ И ЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН

(1923—1993 гг.)



Юлия Павловна ЩУКОВСКАЯ,
ведущий археограф отдела
использования и публикации
документов Государственного
архива Приморского края

Советы — выборные представительные органы власти, через которые осуществлялась власть трудящихся, действовали с ноября 1917 г. до ноября 1993 г.

Первый Совет как орган власти народа был образован во Владивостоке в феврале 1917 г. После октябрьских событий, известие о которых Владивосток получил уже на следующий день (26 октября по ст. ст.), состоявшийся 5 ноября пленум Владивостокского Совета принял решение о взятии власти в городе. Рабочими органами Совета стали избранный на пленуме исполнительный комитет, президиум и комиссии горсовета. Председателем Владивостокского Совета был избран А.Я. Нейбут, а председателем исполкома Совета — К.А. Суханов. 29 ноября 1917 г. Владивостокский Совет объявил о переходе к нему всей полноты государственной власти. Деятельность Владивостокского Совета прекратилась 29 июля 1918 г. в результате переворота, совершенного белочехами.

После окончания гражданской войны и иностранной интервенции до марта 1923 г. на территории Приморья и г. Владивостока власть осуществлялась через революционные комитеты (ревкомы) — временные органы, которые должны были закрепить на территории Приморской губернии власть рабочих и крестьян и обеспечить условия для организации гражданской власти — Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Советская система органов власти в Приморье была окончательно утверждена 1-м Приморским губернским съездом Советов, состоявшимся 10—14 марта 1923 г. На съезде избрали исполнительный комитет Приморской губернии, председателем которого стал К.Ф. Пшеницын.

По Конституции РСФСР 1918 г. городской Совет в пределах своей компетенции и территории являлся высшей властью. Для текущей работы городской Совет избирал исполнительный орган. Однако вследствие оторванности Советов от масс, произошедшей в период гражданской войны и интервенции, роль их как коллегиальной организации несколько уменьшилась. В восстановительный период это привело к слиянию городских исполнительных органов с губернскими.

Выборы во Владивостокский городской Совет рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов состоялись в июле 1923 г., а 9 июля прошло первое его заседание; председателем горсовета стал К.Ф. Пшеницын.

13 ноября расширенное заседание Владивостокского горсовета утвердило «Положение о горсовете», согласно которому городской Совет избирался на один год. Исполнительным органом горсовета являлся президиум Приморского губернского исполкома, который руководил всей оперативной работой в период между заседаниями горсовета. В ведение горсовета входило проведение в жизнь постановлений высших органов советской власти; хозяйственное и культурное строительство в городе; организация революционного порядка; здравоохранение

и санитарное благоустройство; регулирование продовольственных вопросов. В соответствии с функциями при горсовете были созданы секции: административно-правовая; коммунальная; труда; здравоохранения и народного образования и др. Руководил работой секции заведующий соответствующим отделом губернского исполкома.

7 декабря 1925 г. постановлением ВЦИК на территории РСФСР вводилось новое «Положение о городских Советах». По этому Положению руководящим органом горсовета являлся пленум, он собирался не реже одного раза в месяц. Исполнительным органом горсовета становится его президиум, который избирался членами горсовета и сохранял свое подчинение вышестоящему территориальному исполкому. К ведению пленума горсовета относились вопросы по избранию мандатной комиссии, рассмотрение и утверждение ее доклада, избрание председателя и членов президиума горсовета, образование секций Совета и распределение депутатов по секциям, депутатов на съезды Советов, утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении. Первый пленум горсовета после его избрания созывался городской избирательной комиссией и открывался председателем горсовета прежнего созыва. На горсовет возлагалось принятие мер по улучшению хозяйственного и культурного состояния города, охраны порядка и общественной безопасности, объединение всех подчиненных горсовету учреждений, составление, утверждение и исполнение городского бюджета. Для реализации этих задач горсовет образовывал секции: коммунального хозяйства, финансово-бюджетную, народного образования, здравоохранения, торгово-кооперативную.

8 февраля 1928 г. ЦИК СССР утвердил «Основные положения об организации в Союзе ССР городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов», уточнявшие Положение 1925 г. «Основные положения...» подтвердили, что руководящим органом горсовета является его пленум, а исполнительным — избираемый на пленуме президиум. Как исполнительный орган президиум руководил всеми отраслями жизнедеятельности города, кроме коммунального. Этой отраслью управлял создаваемый горсоветом коммунальный отдел. Согласно «Основным положениям...» за городским Советом закреплялись все предприятия, строения и земли, входящие в пределы городской черты и имеющие городское значение. Горсовету передавались доходные источники, способные обеспечить бездефицитное сведение городского бюджета, предоставлялось право устанавливать местные налоги и сборы с предметов, не являвшихся объектами государственных налогов и сборов, а также надбавки к государственным налогам и сборам. Горсовету передавалась часть материальных средств культурно-бытового и социально-бытового назначения от государственных предприятий (школы, больницы, бани, прачечные и т.д.). «Положениями...» также подтверждалось, что горсовет самостоятельных отделов, за исключением коммунального, не образует (кроме крупных городов). Горсовет избирался на срок, установленный для перевыборов соответствующих областных (краевых) исполнительных комитетов.

30 октября 1929 г. совместным постановлением ВЦИК и СНК «О городских Советах городов, являвшихся центрами краевых и областных объединений, и об их взаимоотношениях с краевыми и областными органами власти»; горсоветам предоставлялось право образовывать самостоятельные (дополнительно к коммунальному) отделы: финансов, труда, торговли, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения.

Значительно расширяло компетенцию городских Советов принятое ВЦИКом 20 января 1933 г. новое «Положение о городских Советах». Положение установ-

ливалось два типа городских Советов: а) республиканского, областного (краевого) подчинения и б) районного подчинения. Горсовет как орган государственной власти на своей территории руководил подчиненными ему учреждениями и предприятиями, решал все местные вопросы, руководствуясь в своей работе законами и распоряжениями вышестоящих органов и наказами избирателей. При горсоветах областного (краевого) подчинения образовывались отделы: коммунальный, финансовый, снабжения, РКИ, труда, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения. При президиуме городского Совета создавались плановая комиссия и орготдел. Положение значительно повышало роль пленума горсовета. К его исключительному праву были отнесены вопросы политической, хозяйственной и культурной жизни города, избрание председателя горсовета и его заместителя, секретаря, заведующих отделами. Пленум руководил работой президиума и всех органов горсовета, проводил выборы, устанавливал перечень секций и определял объемы их работы. Самым значительным дополнением к правам горсовета было разрешение возлагать на секции выполнение отдельных обязанностей отделов и инспектур. По Положению городской Совет избирался сроком на один год. Основным видом правовых актов, принимаемых городским Советом до 1936 г., являлись постановления.

5 декабря 1936 г. в СССР была принята новая Конституция, которая закрепляла оформление Советов, в том числе городских, как представительных органов государственной власти. С этого времени городской Совет избирался сроком на два года. Конституция закрепляла за ним право руководить культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливать местный бюджет, руководить деятельностью подчиненных им органов управления. К ведению горсовета относились охрана общественного порядка, содействие по усилению обороноспособности страны и обеспечению соблюдения законов и прав граждан, а также руководство деятельностью многочисленных промышленных, коммунальных и социально-культурных предприятий, организаций и учреждений городского значения.

Съезды Советов конституцией были упразднены. Совет, в том числе городской, становился постоянно действующим органом власти и управления. Организационно-правовой формой деятельности горсовета являлся сессионный порядок работы. Каждый Совет созывался своим исполнительным комитетом. Конституция определяла исполкомы как исполнительные и распорядительные органы Советов, отличавшиеся от Советов характером своих полномочий. Исполнительный комитет Совета, в том числе городского, руководил культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории. Под его началом были местная промышленность, сельское хозяйство, народное образование, организация практического проведения в жизнь решений Совета и вышестоящих органов. Исполнительный комитет избирался своим Советом и во всем был подконтролен и подотчетен ему. Отделы и управления исполнительного комитета, которые создавал Совет, находились в двойном подчинении как местному, так и соответствующему отделу исполкома вышестоящего Совета (для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления). Совет руководил работой своего исполнительного комитета, давал ему указания, контролировал его деятельность и имел право производить персональные изменения в его составе.

Основным видом правовых актов, принимаемых Советом, в том числе городским, являлись решения. Распоряжения могли даваться лишь по отдельным вопросам оперативной деятельности. Протокол заседания исполнительного

комитета подписывался председателем и секретарем, распоряжение — председателем, а в его отсутствие — зам. председателя. Принимались и совместные решения исполкома и соответствующего городского комитета партии по вопросам особой важности, которые имели силу не только как акт государственного управления, но и партийной директивы.

Решения Совета публиковались в печати или путем рассылки направлялись исполнителям за подписью председателя и секретаря исполкома и вступали в силу с момента опубликования, если в самом решении не указывался иной срок.

Разграничение компетенции горсовета и его исполнительного органа определялось той ролью, которая отводилась Совету как представительному органу государственной власти, а его исполнительному комитету — как органу государственного управления, как исполнительному и распорядительному органу Совета. Акты горсовета обладали высшей юридической силой по сравнению с актами его исполнительного комитета — органа подконтрольного и подотчетного Совету.

Конституцией 1936 г. Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были преобразованы в Советы депутатов трудящихся.

В период с 1923 по 1939 г. Владивостокский городской Совет и его исполнительный орган (президиум) возглавляли:

1. ПШЕНИЦЫН Константин Федорович — с 9 июля по 10 сентября 1923 г.
2. ГАМАРНИК Ян Борисович — с сентября 1923 г. по август 1924 г.
3. ПОПОВ Иван Васильевич — с августа 1924 г. по декабрь 1925 г.
4. НИКИФОРОВ Николай Игнатьевич — с декабря 1925 г. по 1929 г.
5. СТАРКОВ Меркурий Петрович — с 1929 г. по апрель 1931 г.

Во время отсутствия М.П. Старкова обязанности председателя горсовета исполняли:

КРУТОВ Григорий Максимович,
РЫБАЧЕНКО Иосиф Сильвестрович.

6. ВОЛЬСКИЙ Михаил Петрович — с апреля 1931 г. по декабрь 1934 г.

В отсутствие М.П. Вольского обязанности председателя горсовета исполняли:

АНДРЕЕВ Сергей Петрович,
АЛЕКСАНДРОВИЧ Илья Иванович,
НИКОЛАЕВ Владимир Федорович,
БОРИСОВ Петр Петрович,
СМОЛИН Владимир Иванович.

7. СМОЛИН Владимир Иванович — с августа 1934 г. введен в состав пленума и президиумом горсовета утвержден в должности. На 1-м пленуме горсовета (выборы, прошедшие в ноябре — декабре 1934 г.) избран председателем Владивостокского горсовета. Возглавлял горсовет до отзыва в 1936 г.

8. ЕГОРОВ Николай Васильевич — с 1936 по 1938 г. В октябре 1937 г. выведен из состава горсовета как враг народа, но в марте 1938 г. восстановлен в членстве ВКП(б) и в должности председателя горсовета. В августе 1938 г. был арестован как враг народа.

До избрания нового председателя горсовета эту должность исполняли:

АМЕЛИН Захар Данилович,
КОРИНЧЕНКО Александр Никифорович,
КРАВЧУК Григорий Викторович.

9. ВАСИЛЬЕВ Илья Михайлович — с июня 1938 г. по июль 1939 г.

После принятия Конституции 1936 г. началась подготовка к выборам в Советы. Выборы в местные Советы, в том числе в городские, состоялись в 1939 г. Выборы во Владивостокский городской Совет депутатов трудящихся прошли 25 декабря 1939 г. С 1939 по 1991 г. исполнительный комитет возглавляли:

10. БЕЛИКИН Николай Игнатьевич с декабря 1939 г. по декабрь 1942 г. Освобожден в связи с назначением директором судоремонтного завода в г. Советская Гавань*.
11. Майхровский Арсений Романович — с января 1943 по март 1944 г. Освобожден в связи с выездом за пределы Приморского края.
12. Молоков Владимир Андреевич — с марта 1944 по 1949 г. Переведен на советско-хозяйственную работу.
13. Бородкин Николай Мартынович — с декабря 1950 по август 1952 г.
14. Ясинский Василий Никитич — с августа 1952 по октябрь 1956 г. Переведен на работу в Приморский крайисполком.
15. Аверкин Борис Захарович — с марта 1957 по июнь 1962 г. Освобожден от обязанностей председателя горисполкома в связи с переходом на хозяйственную работу.
16. Ведев Георгий Митрофанович — с июня 1962 по январь 1963 г. С января 1963 г. — первый секретарь Владивостокского горкома КПСС.
17. Дудоров Вячеслав Моисеевич — с января 1963 по январь 1965 г. Переведен на работу в Дальневосточный совет народного хозяйства.
18. Кравченко Константин Федорович — с января 1965 по июль 1965 г. Освобожден в связи с переходом на партийную работу. В период с июля 1965 г. по март 1967 г. должность председателя Владивостокского горисполкома исполняли заместители Корольков Иван Сергеевич, Серда Григорий Емельянович.
19. Орлов Василий Иванович — с марта 1967 по сентябрь 1972 г. Отозван в связи с переводом на другую работу.
20. Сафронов Владимир Дмитриевич — с сентября 1972 по март 1975 г. Переведен на партийную работу во Владивостокский горком КПСС.
21. Гагаров Дмитрий Николаевич — с марта 1975 по сентябрь 1978 г. Освобожден от должности в связи с переходом на партийную работу во Владивостокский горком КПСС.

В 1977 г. в СССР была принята новая Конституция. Она внесла некоторые изменения в название Советов, сроки полномочий и т.п. Советы депутатов трудящихся были переименованы в Советы народных депутатов. Срок их полномочий был увеличен до 2,5 лет.

С 1978 по 1989 г. исполнительный орган Владивостокского городского Совета народных депутатов возглавляли:

22. Нечаюк Виктор Георгиевич — с сентября 1978 по январь 1985 г. Освобожден в связи с назначением на другую работу.
23. Головизин Анатолий Сергеевич — с января 1985 по январь 1989 г. Переведен на работу в Приморский крайком КПСС.

1 декабря 1988 г. сессия Верховного Совета СССР приняла законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». Этими законами впервые после 1936 г. устанавливались единые сроки полномочий высших и местных органов власти — пять лет.

После долгого перерыва вновь вводится институт председателей Советов всех уровней и создаются президиумы в местных Советах. Организация сессионной

* До сентября 1948 г. Советская Гавань входил в состав Приморского края.

и межсессионной работы Советов становится их функцией, а не исполнительного органа. В соответствии с названными законами Владивостокский городской Совет народных депутатов решением от 27 апреля 1990 г. избрал председателя Совета Владимира Яковлевича Семенкина. Решением Владивостокского горсовета от 28 апреля 1990 г. был образован президиум, который возглавил председатель горсовета. В.Я. Семёнкин возглавлял горсовет до ноября 1990 г. Освобожден в связи с переходом на другую работу.

С августа 1991 г. Владивостокский горсовет возглавил Сергей Семенович Соловьев, с ноября 1990 исполнявший обязанности председателя.

В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Местные Советы закон определял как основное звено в системе местного самоуправления. Экономическую основу местного самоуправления по новому закону составляли природные ресурсы (земля, леса, вода и т.п.), коммунальная (понятие, введенное законом) и иная собственность, служащая источником получения доходов.

Коммунальной собственностью могли быть предприятия (объединения), организации, учреждения, объекты производственной и социальной структуры, расположенные на территории данного Совета. Отношения Совета с предприятиями, находившимися в коммунальной собственности, должны были строиться на налоговой и договорной основе. При этом местным Советам было предоставлено право самим устанавливать ставки налогов с прибылей, вводить местные налоги, сборы, пошлины. Финансовая сторона деятельности местного самоуправления теперь состояла из бюджетных и внебюджетных средств местных Советов. Советы получили право самостоятельно разрабатывать и утверждать бюджет, в который полностью зачислялись доходы: подоходный налог на прибыль, плата за природные ресурсы, местные налоги и сборы и т.п. Кроме того, местные Советы получили право формировать валютные фонды.

Местным Советам законом также предоставлялось право вступать во внешнеэкономические связи, участвовать в них на принципах валютной самокупаемости: заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции, создавать совместные предприятия, организовывать приграничную и прибрежную торговлю и т.п.

Очередная реорганизация структуры местной власти была предпринята во второй половине 1991 г. В соответствии с «Законом о местном самоуправлении в РСФСР» в структуре Владивостокского горсовета его решением от 17 октября 1991 г. был образован Малый Совет, орган заменивший президиум горсовета.

Малый Совет — постоянно действующий орган, который образовывался, как правило, из работающих на постоянной основе депутатов Владивостокского горсовета. Компетенция Малого Совета устанавливалась в соответствии с законодательством РФ, уставом городского Совета и иными нормативными актами городского Совета. Председатель Совета и его заместители входили в состав Малого Совета по должности. Решения Малого Совета в пределах его компетенции были обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, кооперативами, политическими партиями, общественными организациями и их органами, а также должностными лицами и гражданами на территории, подведомственной горсовету.

В сентябре 1993 г. Указом Президента был ликвидирован Верховный Совет Российской Федерации, в октябре — ноябре были распущены Советы и их органы на местах.

С 1989 по 1991 г. должность председателя Владивостокского горисполкома возглавляли:

24. Дулов Константин Павлович — с февраля 1989 по май 1990 г.
25. Фадеев Борис Викторович. Избран председателем Владивостокского горисполкома решением горсовета от 28 апреля 1990 г. Исполнял обязанности председателя горисполкома по июнь 1990 г.
26. Блинов Евгений Михайлович. Избран председателем Владивостокского горисполкома решением горсовета от 15 июня 1990 г. Освобожден в сентябре 1991 г.

В 1991 г. произошли изменения в организации исполнительной и распорядительной власти на местах. Создавался новый орган — местная администрация.

8 июля 1991 г. Владивостокский горсовет принял решение о выборах главы местной администрации — мэра г. Владивостока. Выборы прошли в декабре 1991 г. С 31 декабря к исполнению своих полномочий приступила администрация города Владивостока.

Первым главой администрации был избран Владимир Васильевич Ефремов, до декабря 1991 г. — председатель Владивостокского горисполкома.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИВ ПРИМОРСКОГО КРАЯ НАУЧНО-СПРАВОЧНАЯ БИБЛИОТЕКА ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИВА ПРИМОРСКОГО КРАЯ

Ф. П-1, оп. 1, д. 31, 32, 603, 604, 710, 712.

Ф. П-3, оп. 1, д. 71, 96, 104, 239, 435, 439, 550, 552.

Там же. Оп. 4, д. 42.

Там же. Оп. 6, д. 51, 190, 475.

Там же. Оп. 9, д. 164, 1157, 1226, 1227, 1228, 1229, 1261.

Там же. Оп. 28, д. 51, 55, 101, 104, 125, 160.

Там же. Оп. 29, д. 97, 166, 312.

Ф. П-68. Оп. 6, д. 40.

Там же. Оп. 8, д. 169, 186.

Там же. Оп. 31, д. 659.

Там же. Оп. 114, д. 16, 186, 311, 502.

Там же. Оп. 118, д. 242, 269, 412, 849, 1072, 1089.

Ф. П-4296. Оп. 1, д. 5, 19, 30.

Ф. Р-85, оп. 1, д. 9, 67, 82, 89, 97, 147, 148, 150, 154, 155, 239, 244, 248, 250, 256, 257, 258, 1141.

Там же. Оп. 2, д. 17, 311, 314, 315, 317, 318, 320.

Там же. Оп. 7, д. 1, 36, 93, 126, 133, 159, 263, 264, 539, 655, 740, 864.

Там же. Оп. 8, д. 78, 510, 997.

Там же. Оп. 9, д. 7, 17, 31, 129, 145, 202.

Два года Советской власти в Приморье. Отчет Приморского Губернского исполнительного комитета II губернскому съезду Советов. Владивосток, 1925.

К перевыборам Владивостокского городского Совета 1925 г. Владивосток, 1925.

К перевыборам Владивостокского горсовета 4-го созыва. (Отчет о работе горсовета 4-го созыва и сводка избирательских наказов при перевыборах и во время отчетной кампании). Владивосток, 1926.

Отчет о работе Владивостокского горсовета за 1927 и 1928 гг. и сводка выполнения наказов. Владивосток, 1928.

Лужин А.В. Городские Советы депутатов трудящихся. М., 1954.

Лепешкин А.И. Советы — власть трудящихся. 1917—1936. М., 1966

Советы за 50 лет. М., 1967.

Местные Советы Приморья. Страницы истории: сб. документов 1922—1985 гг. Владивосток, 1990.

Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. М., 1995.

Приморский край: Краткий энциклопедический справочник. Владивосток, 1997.

Газета «Красное Знамя». 1923—1939.

SUMMARY: This article goes into the history of the Vladivostok council as the organ of the people power and its executive organ from the foundation in the February of 1917 and up to the ending of the activity of the executive committee in December of 1991. Published papers on these themes and documents from the funds of the States Archives of the Primorsky region are used.