

УДК 94 (470-25) «1917/1991»

DOI: 10.25688/2076-9105.2020.37.1.06

**Ф. В. Малхозова**

## **Статус Москвы в решениях союзных и российских властей. 1990–1991 годы**

Исторический период 1990–1991 годов в истории Москвы насыщен событиями, которые повлекли за собой существенные изменения в политической, социально-экономической и культурной жизни города.

В СССР сложилась ситуация, когда на разных этажах власти оказались представители различных политических сил. Сосуществовать друг с другом они не могли, так как политическая система тоталитарного государства рассчитана на жесткое подчинение, и, когда этот механизм попытались реформировать, начался кризис власти на всех уровнях. Результатом такого кризиса на высшем уровне стала «война законов» между союзным центром и Россией, а на низовом уровне в это противостояние включились местные органы власти.

Война союзных и республиканских законов добавила столице новые проблемы. Все это выдвинуло на повестку дня вопрос о столичном статусе Москвы.

*Ключевые слова:* местное самоуправление; Советы; Моссовет; история Москвы; «война законов»; перестройка; реформы СССР; столичный статус; Верховный Совет; мэр.

**И**сторический период 1990–1991 годов в истории Москвы насыщен событиями, которые повлекли за собой существенные изменения в политической, социально-экономической и культурной жизни города.

17 ноября 1989 года состоялась внеочередная XI сессия Московского Совета двадцатого созыва. Впервые в его истории на сессии обсуждался вопрос о подготовке к очередным выборам депутатов, которые проводились по новому закону Верховного Совета РСФСР, определявшему ответственность за проведение выборной кампании не исполкома, а Совета.

Весной 1990 года прошли выборы в местные и республиканские Советы по новым правилам. Во-первых, они были альтернативными, во-вторых, здесь уже не было гарантированных мест для КПСС, для общественных организаций. Для победы кандидату требовалось набрать не менее 51 % голосов.

Выборы народных депутатов в городской и районные Советы Москвы, проходили в сложной экономической и политической обстановке. К началу выборов в Москве кроме Коммунистической партии появились организации демократической направленности, среди них «Демократическая Россия», «Независимые депутаты», «Москва», «Отечество» и др. Каждая из них выступила со своей программой и активно включилась в предвыборную борьбу. Победа

на московских выборах имела важное стратегическое значение. Конкуренция была так высока, что 4 марта из 498 возможных депутатов было избрано только 35 [1: с. 376]; выборы были проведены в три тура.

Депутатов избирало напрямую население, и это не могло не сказаться на итогах выборов: появились местные Советы, в том числе в Москве и Ленинграде, в которых большинство составили депутаты, неподконтрольные КПСС. Из 450 новых депутатов Моссовета 300 были представителями «Демократической России» — общественного движения, противостоявшего КПСС, 100 — от КПСС и 50 — независимые [10: с. 85]. Это была победа демократов, которая позволила сделать вывод, что КПСС потеряла Москву.

16 апреля 1990 года открылась первая сессия Московского Совета двадцать первого созыва, на вновь учрежденный пост председателя Моссовета в результате тайного голосования большинством голосов был избран один из самых популярных представителей демократического крыла Г. Х. Попов — депутат Верховного Совета СССР, один из лидеров Межрегиональной депутатской группы.

В сложившихся условиях острого противостояния демократов и коммунистов, радикалов и консерваторов очень важное значение занимала Москва. Как верно отмечал Г. Попов: «Страна, по российскому обычаю, скорее всего, согласится с тем, что произойдет в Москве» [10: с. 84].

По воспоминаниям помощника М. С. Горбачева В. А. Медведева, на Первом съезде народных депутатов РСФСР после своего избрания Председателем Верховного Совета Б. Н. Ельцин выразил конфронтационные настроения, предложив Союзу поискать столицу в другом месте, так как Москва, с его точки зрения, являлась столицей России [7: с. 140].

В Москве предметом первого столкновения с союзными властями стала проблема митингов в центре города. Новый Моссовет, взяв на себя хозяйские и политические функции города, разрешил проведение митингов в центре Москвы. Однако через несколько дней после выборов нового председателя Моссовета Горбачев издал указ, о том, что за пределами Садового кольца Моссовет может решать вопрос о митингах, а внутри Садового кольца — только Совет Министров СССР [10: с. 93].

Но так как по закону о митингах именно местная власть решала все вопросы, связанные с организацией массовых мероприятий, указ Президента противоречил прежнему законодательству. Моссовет обратился в Конституционный суд СССР, который в результате принял решение о незаконности указа Президента СССР, поскольку он вторгался в дела местного Совета.

Ожила идея об особом статусе Москвы. Впервые о ней заговорили еще в 1989 году, когда выбирались народные депутаты СССР. Но почему Москве был необходим такой статус?

Москва была сверкающей «витриной» Советского государства. Долгое время Москву опекала центральная власть, приспособливая ее под нужды

союзного и российского правительств, партийного аппарата. В то же время такое положение деформировало структуры городских служб. Город не был приспособлен к самообеспечению: поставщиком товаров для него была вся страна. При этом благосостояние столицы зависело от того, насколько сильны рычаги воздействия на поставщиков. Но перестройка и реформы изменили ситуацию принципиально: поставщики стали отказываться от своих обязательств, возможности бартера были ограничены, так как основной экономический потенциал города был сосредоточен в оборонно-промышленном комплексе. Вся страна рассуждала так: «Пусть Москва поживет сейчас так, как мы жили десятилетиями» (Вечерняя Москва. 13 марта 1991 г. С. 2).

В состоянии неопределенности многие ведомства стали предъявлять права на городскую собственность, для чего создавались новые экономические структуры. В результате такой деятельности город едва не лишился ВДНХ, которую попытались перевести в союзную собственность (Вечерняя Москва. 13 марта 1991 г. С. 2).

Москве и ее властям требовались дополнительные полномочия, возможность самостоятельно устанавливать административно-территориальное деление города и утверждать перспективный план его развития, а также право распоряжаться собственностью на все муниципальные объекты.

К проекту закона о Москве было два подхода. Первый состоял в том, что для Москвы достаточно обычных российских законов, прежде всего закона о местном самоуправлении и закона об областном Совете. В этом случае закон о Москве отражал бы только проблемы размещения в городе органов Российской Федерации.

Второй подход состоял в том, что столица России, как и столицы большинства государств, должна иметь особый режим и закон должен охватывать все проблемы города. Как писал Попов, «положения Закона о Москве должны быть первичными. Положения других Законов России будут действовать в Москве в той части, которая не противоречит Закону о Москве» [10: с. 396]. Это напоминало Декларацию о государственном суверенитете России, когда та объявила верховенство российских законов на своей территории.

Разумеется, историко-культурный центр России требовал особого подхода. Здесь размещены штаб-квартиры всех политических партий, что превращало Москву в арену политических акций, и режим обычного города был явно недостаточен. Это город, в котором значительный удельный вес составляют чиновники, здесь находились сотни иностранных посольств и ведомств республик СССР. Стабильность положения в Москве — один из важных факторов стабильности в стране.

В январе 1991 года председатель Моссовета Г. Х. Попов выступил с открытым письмом по проблеме укрепления в Москве исполнительной власти (Вечерняя Москва. 17 января 1991 г. С. 2). В своем письме Попов выделил три узловых фактора. Первый — это статус Москвы. Выполнение функций

центра и для СССР, и для РСФСР, и для Московской области неизбежно сосредотачивало в городе массу учреждений, которые требовали от города земли, служебных помещений, работников, жилья, транспорта и т. д. В свою очередь, у Москвы не было прав вмешиваться в решения СССР и РСФСР о создании тех или иных учреждений, в подбор кадров для этих организаций. Перечисленные задачи столицы совершенно не вписывались в права и функции местных Советов и обычно были чужды интересам москвичей, поэтому при их реализации трудно было рассчитывать на поддержку местных органов и они встречали обоснованное сопротивление.

Решить данную проблему Попов предлагал принятием положения об особом статусе Москвы, снизив роль представительных органов в регулировании городских проблем и повысив роль исполнительной власти.

Вторая проблема — это система власти в Москве, которую Попов охарактеризовал как следствие кризиса всей советской системы. Текущая проблема заключалась в том, что у московской власти была мощная «голова» в виде сессий Советов и слабое «тело» в виде исполнительных органов. Решить ее предлагалось перераспределением власти. «Я за выборные населением органы. Но я против парламентов в городе, в районах. Нам нужны выборные Муниципальные Советы», — писал Г. Х. Попов (Вечерняя Москва. 17 января 1991 г. С. 2). Если депутаты будут не согласны с таким выводом, Попов предлагал превратить Моссовет в подобие съезда, собирающегося один раз в год, а в течение года должен был действовать избранный Моссоветом Постоянный Комитет (Муниципальный Совет) в десять раз меньше по численности самого Моссовета.

Судя по его обращению, Попов выступал за разделение властей, хотя прямо и не формулировал этого: «Говорят, я против власти Советов. Я за их власть, но не вообще и не везде, а только в сфере издания правил, законов, норм. И я категорически против прямой деятельности представительного органа в сфере исполнения» (Вечерняя Москва. 17 января 1991 г. С. 2).

Выход из ситуации Попов видел в укреплении исполнительной власти и введении поста мэра, при этом выборы должны быть всеобщие и прямые, в отличие от «так и не рискнувшей избираться прямым голосованием членов КПСС». Такой мэр будет независим от Совета, но и Совет, избранный населением, не зависит от мэра, и эта независимость — азбука демократии.

Кризис городской власти, который уходил корнями в систему Советов, опередил политический кризис 1993 года, также вызванный противостоянием Советов в лице Верховного Совета и исполнительной власти в лице Президента и Правительства. Но в 1991 году перед российской властью стояли другие проблемы, связанные с реализацией суверенитета России, распадом СССР, поэтому «мелкая битва» местных органов в лице Моссовета и ее председателя оказывалась на периферии политической жизни. Хотя вопросы об особом статусе Москвы и введении поста мэра регулярно оказывались в повестке дня сессий Верховного Совета и ее Президиума.

Третья проблема Москвы — это районы города. Одним из главных принципов районирования, уходивших в 1930-е годы, но сохранявшихся до начала 1990-х, было стремление иметь примерно равное число коммунистов в каждом районе. Из-за этого московские районы начинались от Бульварного кольца и продолжались едва ли не до границ города. Понятно, что это усложняло управление коммунальным хозяйством. Когда власть КПСС ослабла, в соответствии с популярным лозунгом перестройки «*Вся власть Советам!*» были избраны новые самостоятельные Советы, то в городском механизме начался сбой: районы города превратились в аналоги самостоятельного субъекта, сходного с городским или областным. Для решения кризисной ситуации Попов предложил превратить среднее звено исполнительной власти в городе — райисполкомы — в главные органы на уровне городского района, формируемые городским исполкомом и подчиненные только ему. Муниципальные Советы района должны были иметь только совещательные функции по отношению к исполкому, но с правом выносить свое несогласие на муниципальный Совет города или комиссии Моссовета. Все это должно было быть связано с новым районированием столицы.

Можно сделать вывод, что в данной схеме, предложенной Г. Х. Поповым, районные муниципальные Советы становились пятым колесом в телеге: к их совещательному голосу можно было прислушиваться, а можно было и не прислушиваться — никаких рычагов воздействия у них не было.

Исходя из изложенных соображений, Г. Х. Поповым был подготовлен проект изменений в системе управления Москвой — «*Об управлении г. Москвой как столицей СССР и РСФСР*» (Вечерняя Москва. 17 января 1991 г. С. 2).

VI Чрезвычайный съезд народных депутатов СССР внес поправки в Конституцию СССР, которые касались местных Советов, но не решили вопрос о статусе Москвы. В связи с данными поправками съезда председатель Моссовета обратился за разъяснением в Президиум Верховного Совета РСФСР со следующими вопросами: имеет ли право сессия местного Совета упразднить исполнительный комитет, изменить его функции, определить количество членов исполкома, предлагать свои кандидатуры, сама определять номенклатуру органов исполнительного комитета (Вечерняя Москва. 17 января 1991 г. С. 2).

Ответ Президиума Верховного Совета РСФСР заключался в том, что принятые VI съездом народных депутатов СССР поправки к Конституции СССР в РСФСР еще не рассматривались, поэтому на территории России продолжают действовать положения Конституции РСФСР, касающиеся деятельности местных Советов и до принятия закона РСФСР о местном самоуправлении сохраняли действие нормы Закона РСФСР «*О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР*» и Закона РСФСР «*О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР*», не противоречащие Конституции РСФСР и Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Вечерняя Москва. 17 января 1991 г. С. 2).

Будущий статус Москвы попадал в зависимость от отношений между союзными и российскими законодателями.

В 1990 году разработка проекта закона о местном самоуправлении входила в перечень важнейших вопросов повестки дня союзного и республиканского съездов и Верховных Советов. В апреле 1990 года был принят закон СССР, который, несмотря на «советское» еще понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед [8: с. 34]. Через год российские законодатели утвердили Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», по оценкам специалистов, менее демократичный по сравнению с союзным, но более точно отражающий реальное состояние дел в области местного самоуправления [Там же].

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» определял компетенцию органов власти и управления города Москвы в плане управления городом. Дополнительные полномочия органов власти и управления города Москвы как города республиканского подчинения были определены Законом РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 713. Л. 5), для уточнения этих полномочий в будущем необходимо было принять новый закон об управлении краем, областью, проект которого к этому времени был подготовлен и направлен для согласования Президенту РСФСР. Вместе с тем ситуация с разработкой нового законодательства сложилась таким образом, что наряду с новыми законами, прогрессивными по своей сути, действовали старые либо новые, но разработанные на основе иных концепций.

23 января 1991 года был издан Указ Президента СССР М. С. Горбачева «О совершенствовании управления г. Москвой», который постановил образовать совместную комиссию из представителей Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР для разработки в месячный срок проекта закона СССР о статусе города Москвы — столицы СССР и РСФСР (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 30 января 1991 г. № 5. Ст. 133).

9 февраля 1991 года первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР издал распоряжение «О разработке проекта Закона «О статусе г. Москвы — столицы СССР и РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 3 января 1991 г. № 1 С. 128), в котором делегировал народных депутатов РСФСР и двух заместителей председателя Моссовета в совместную комиссию Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР для разработки названного выше проекта закона.

Свой подход к разрабатываемому закону о статусе Москвы определил президиум Моссовета, который предлагал объединить город и область, создав столичный округ Москва. В качестве примера приводился Вашингтон в США, который являлся не центром какого-либо штата, а столичного округа Колумбия.

В то время решающее значение имело нарастающее противостояние между союзной и российской властями. Активное участие в данном конфликте принимали городские власти Москвы, которые поддерживали российскую сторону. Такая позиция имела свои основания. Во-первых, Москва — это часть России, поэтому депутаты своей законной властью считали именно Верховный Совет РСФСР. Во-вторых, депутаты Моссовета, избранные по новым правилам, прямым голосованием населения, — «дети второй русской революции», неподконтрольные КПСС.

В марте 1991 года ситуация обострилась. Причиной стал вопрос о назначении начальника ГУВД Москвы. 23 января 1991 года Моссовет принял постановление «О назначении на должность начальника ГУВД Мосгорисполкома Комиссарова В. С.». 4 февраля 1991 года коллегия МВД СССР вопреки действующему закону «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» объявила, что процедура назначения нового начальника ГУВД нарушена, поэтому на посту начальника останется П. С. Богданов. Подписавший данное решение министр внутренних дел Б. К. Пуго принял генерала Комиссарова и после часовой беседы сделал заключение, что тот не подходит для должности начальника ГУВД по политическим причинам, хотя профессиональные достоинства Комиссарова у него сомнений не вызвали [5: с. 247–248].

Исчерпав все парламентские методы борьбы, комиссия по законности Моссовета почти в полном составе приступила к бессрочной голодовке в здании Верховного Совета РСФСР. Цель голодовки — привлечь внимание общественности к «самоуправству министра внутренних дел СССР генералу Пуго Б. К., который при явном самоуправстве президента СССР продолжает упорно игнорировать решение сессии Моссовета о назначении начальником ГУВД Мосгорисполкома генерала Комиссарова В. С. и смещении с этой должности генерала Богданова П. С.» (Коммерсантъ Власть. 18 марта 1991 г.). Депутаты были намерены добиться выполнения решения Моссовета «О назначении на должность начальника ГУВД Мосгорисполкома Комиссарова В. С.» от 23 января 1991 г.

Протестующие депутаты расположились на первом этаже здания Верховного Совета РСФСР на Краснопресненской набережной. Этот политический демарш не был поддержан руководством Верховного Совета РСФСР. Уже на второй день, 22 марта, на утренней сессии Верховного Совета Р. И. Хасбулатов заметил, что Верховный Совет РСФСР не место для голодовок (Коммерсантъ Власть. 18 марта 1991 г.).

25 марта Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление, адресованное МВД РСФСР, которому предписывалось решить вопрос о руководстве ГУВД. В ответ на это решение Президиума Президент СССР принял указ о создании Главного управления МВД СССР по Москве и Московской области на базе ГУВД Мосгорисполкома и ГУВД Мособлисполкома [5: с. 249]. Таким образом, московская милиция была напрямую подчинена МВД СССР.

Одновременно 25 марта Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление о работе над проектом закона о статусе Москвы, в котором признал целесообразным принятие закона РСФСР, определяющего статус Москвы — столицы РСФСР, структуру органов власти и управления Москвы и их компетенцию и закона СССР, определяющего статус столицы СССР, после подписания Договора о Союзе суверенных республик (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 4 апреля 1991 г. № 14. С. 389. Ст. 241).

В качестве концептуальной основы законодательства о статусе Москвы — столицы РСФСР следовало руководствоваться следующими положениями:

- «Москва является неотъемлемой составной частью РСФСР;
- Москва выполняет законодательно установленные функции столицы и получает необходимую компенсацию;
- Моссовет имеет право самостоятельно определять перспективные направления развития Москвы, административно-территориальное деление Москвы в соответствии с законами РСФСР;
- главой исполнительной власти в Москве является мэр, избираемый населением города;
- взаимоотношения городского и районных Советов народных депутатов должны строиться на основе полномочий, определяемых Моссоветом, в соответствии с законами РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 4 апреля 1991 г. № 14. С. 389. С. 291).

28 марта 1991 года открылся Третий (внеочередной) съезд народных депутатов РСФСР, ключевым вопросом повестки дня которого было введение поста Президента РСФСР и назначение первых выборов. Накануне съезда Кабинет министров СССР принял постановление о запрете митингов и демонстраций в Москве на время работы съезда. 27 марта в Москву были введены войска. В день открытия съезда 28 марта 1991 года милиция и войска, вооруженные дубинками, с металлическими щитами оцепили Манежную площадь.

Третий съезд народных депутатов РСФСР признал постановление Кабинета министров СССР от 25 марта 1991 года «О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций» и Указ Президента СССР от 26 марта «О создании Главного управления Министерства внутренних дел СССР по городу Москве и Московской области» нарушающими Конституции СССР, РСФСР и Декларацию о государственном суверенитете РСФСР и приостановил действия этих указов (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 4 апреля 1991 г. № 14. С. 368. Ст. 477). Начальником ГУВД Съезд определил В. Ф. Ерина.

28 марта (шел уже девятый день протестной голодовки) группа народных депутатов Московского городского совета распространила свое заявление, в котором отметила, что их «голодовка является актом защиты суверенитета России, законных прав и безопасности москвичей» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1.

Д. 101. Л. 6), и выразила намерение продолжить голодовку вплоть до удовлетворения следующих требований:

«1. Учитывая постановление Третьего Съезда народных депутатов России, Совету Министров РСФСР реализовать Постановление Президиума Верховного Совета «Российской Федерации от 25 марта 1991 года “Об осуществлении руководства деятельностью Главного управления внутренних дел Мосгорисполкома”, обеспечив решение вопроса о назначении начальника ГУВД Исполнительного комитета Московского городского Совета народных депутатов РСФСР.

2. На основании решения Моссовета от 23 января 1991 года “О назначении на должность начальника ГУВД Мосгорисполкома Комиссарова В. С.” Министру внутренних дел РСФСР Баранникову В. П. незамедлительно издать соответствующий приказ и представить личному составу московской милиции нового начальника Главного управления внутренних дел Исполнительного комитета Московского городского Совета народных депутатов РСФСР генерал-майора милиции Комиссарова В. С.

3. В случае блокирования решения Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 марта 1991 года “Об осуществлении руководства деятельностью Главного управления внутренних дел Мосгорисполкома” союзными органами власти — Президиуму Верховного Совета России рассмотреть и срочном порядке и принять постановление о создании Московской муниципальной милиции».

Далее депутаты отметили: «осознавая, что наши требования могут быть выполнены только в условиях суверенитета России, считаем необходимым в случае невыполнения Постановления Третьего Съезда народных депутатов РСФСР и дальнейшего игнорирования российского законодательства — призвать к началу всеобщей политической забастовки до отставки Президента СССР и Кабинета Министров СССР» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 101. Л. 6 об.).

6 апреля 1991 года министр МВД СССР В. П. Баранников подписал указ о назначении начальником ГУВД Мосгорисполкома В. С. Комиссарова. Приказ был тут же отменен министром внутренних дел СССР Б. К. Пуго [5: с. 250]. 8 апреля 1991 года Президиум Моссовета принял отчаянное и нереализуемое на практике решение о создании муниципальной милиции и прекращении финансирования из бюджета города подразделений ГУВД Мосгорисполкома, перешедших в подчинение МВД.

Через 18 дней участвующие в голодовке депутаты Моссовета согласились прекратить свою акцию. Начальником вновь образованного Главного управления МВД СССР по Москве и Московской области стал генерал-лейтенант И. Ф. Шилов, который отправил на заслуженный отдых П. С. Богданова и назначил на его место Ю. А. Томашова. 18 апреля начальником ГУВД Мосгорисполкома Б. К. Пуго назначил генерал-майора Н. С. Мырикова [Там же]. Стражи порядка уже не понимали, кому они подчиняются.

Следствием сложившихся обстоятельств, стало то, что конфликт, зародившийся как местный, перешел на государственный уровень: Москва против союзного руководства.

19 апреля 1991 года, рассмотрев предложения Моссовета, Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил Постановление «О статусе и структуре органов управления города Москвы — столицы РСФСР» [9: с. 6], которое определяло основы статуса Москвы как столицы РСФСР, устанавливал взаимоотношения между РСФСР и городом Москвой в вопросах обеспечения столичных функций и определяла структуру управления городом до принятия законодательных актов РСФСР, касающихся города Москвы.

Высшим представительным органом государственной власти, по положению [9: с. 8–11], являлся Московский городской Совет народных депутатов, к исключительной компетенции которого относились: утверждение перспективных направлений и генерального плана Москвы, а также бюджета города; установление местных налогов; определение политики цен в отраслях и сферах хозяйствования, находящихся в ведении города; определение принципов продажи, аренды, приобретения муниципальной собственности в соответствии с законодательством РСФСР.

Главой исполнительной власти являлся мэр, который должен был обеспечивать выполнение законов и других законодательных актов РСФСР и СССР, «переданных Российской Федерацией Союзу ССР, а также решений Московского городского Совета народных депутатов» [Там же]. Мэр принимал решения, обязательные для всех городских и муниципальных органов управления, осуществлял руководство социально-экономическим развитием Москвы, обеспечивал выполнение городом столичных функций, назначал и освобождал от должности руководителей городских органов управления и выступал официальным представителем Москвы в стране и за рубежом.

Данное положение четко определяло компетенции Моссовета, в то время как полномочия мэра были более абстрактны («управление социально-экономическим положением Москвы»), но в то же время именно мэр представлял в Президиум Верховного Совета предложения по установлению и разграничению компетенций и функций органов власти и управления в городе Москве.

12 июня 1991 года одновременно с выборами Президента РСФСР прошли выборы мэра Москвы. С выборами мэра возникли новые зоны конфликтов, на этот раз уже внутри руководства Москвы. Положение усугубило принятие решения о дополнительных полномочиях мэра в Москве. Мэрия ссылалась на указ президента, Моссовет и райсоветы — на законы России, красной нитью через которые проходила идея о всевластии Советов.

Положение осложнилось еще и тем, что в мае 1991 года произошла очередная конституционная реформа. Четвертый съезд народных депутатов РСФСР внес изменения и дополнения в Конституцию РСФСР и принял новую редакцию ст. 183, которая устанавливала, что «столицей Российской Советской

Федеративной Социалистической Республики является город Москва. Статус столицы, структура и компетенция органов власти и управления города Москвы устанавливаются законом РСФСР» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 713. Л. 4).

На переходный период Верховный Совет РСФСР подготовил проект постановления «О временном порядке установления структуры и компетенции органов власти и управления города Москвы» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 713. Л. 4). Комитет по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, рассмотрев на своем заседании 3 декабря 1991 года данный проект, подготовил свое заключение. Согласно ему, новая редакция ст. 183 Конституции РСФСР подразумевала, что указанная статья определяет лишь, какого рода актом регулируются статус столицы РСФСР, компетенцию органов власти и управления. Решение съезда нужно понимать следующим образом: вопрос статуса столицы, а также вопросы компетенции городских органов власти и управления не могут быть урегулированы никакими другими актами, кроме законов РСФСР (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1 Д. 713. Л. 4).

Комитет по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления признал передачу Президиуму Верховного Совета РСФСР права Москвы регулировать компетенцию и структуру органов власти и управления нецелесообразным. Проект постановления Верховного Совета РСФСР о временном порядке установления структуры и компетенции органов власти и управления города Москвы комитет рекомендовал отклонить (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 713. Л. 5).

Вопрос о приватизации государственных и муниципальных предприятий в ноябре – декабре 1991 года с новой силой раскрутил конфликт между мэром и Моссоветом. И мэрия, и Моссовет апеллировали к Верховному Совету РСФСР. «Московский Совет считает, что единственным органом, который может защитить представительную власть и навести порядок в стране, является Верховный Совет РСФСР. Другого органа мы не видим. И депутаты Моссовета постоянно об этом говорят», — заявлял на сессии Верховного Совета председатель постоянной комиссии Моссовета по работе Совета и развитию самоуправления Г. Б. Залумян (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 659. Л. 15–16). Он отмечал, что именно законы соединяют и делают целостной страну: «этого мы хотим и в Москве. А пример Москвы потом будет распространяться на всю Россию» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 659. Л. 15–16).

Мэр Москвы Г. Х. Попов, не встретив поддержки ни у президента Ельцина, ни в Верховном Совете РСФСР, сделал заявление о своей отставке. Попов настаивал на предоставлении Москве статуса особой экономической зоны, радикальной приватизации. Он сообщал, что его разногласия с правительством имеют концептуальный характер, так как отложенная до 2 января либерализация цен стоила городу около миллиарда рублей (Коммерсантъ Власть. 23 декабря 1991 г.). Кроме того, мэр требовал приостановки деятельности

Моссовета и перевыборов городской думы. Заявление мэра об отставке вызвало широкий резонанс в столице. Попов был яркой, хотя и небесспорной политической фигурой.

Законодательное определение статуса столицы стало одним из центральных в повестке дня народных депутатов. В соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР на обсуждение сессии Верховного Совета РСФСР 11 декабря 1991 года был представлен законопроект «О статусе города Москвы как столицы РСФСР», который проходил с участием депутатов Моссовета во главе с председателем Н. Н. Гончаром и представителями мэрии (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 659. Л. 3).

Закон «О статусе города Москвы как столицы РСФСР» был первым в истории страны специальным законом, который определял статус города как столицы. Он готовился в течение четырех с лишним месяцев, для чего была образована рабочая группа из представителей трех комитетов Верховного Совета РСФСР: Комитета по законодательству, Комитета по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству, Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, а также представителей мэрии Москвы и Моссовета.

Однако вопрос о необходимости законодательного оформления особого статуса Москвы не был для городских властей однозначным. И если мэр настаивал на обязательном законодательном оформлении статуса Москвы, то позиция Моссовета, судя по выступлению депутатов была иной: «Достаточно законов России. Достаточно того, что это уже прописано. <...> Больше мы ничего не хотим, никаких преимуществ, никаких особых статусов, никаких дополнений» (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 659. Л. 16).

Представитель мэрии настаивал, что только закон о статусе Москвы, который бы содержал нормы, определяющие административно-территориальное устройство Москвы, структуру и полномочия ее органов власти и управления могут способствовать разрешению сложившегося кризиса. «Меня поражает, что вы надеетесь создать благоденствующую страну со столицей, население которой составляет 7 процентов от населения РСФСР, находящейся в глубоком кризисе», — обращался к депутатам В. К. Плотников (ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 659. Л. 105).

Работа над законопроектом продолжилась. В острых спорах, противостоянии и дебатах происходило законодательное определение столичного статуса Москвы. Между тем продовольственное снабжение столицы ухудшалось, планировалось введение карточной системы и, как писала газета «Вечерняя Москва», «жизнь шла свой чередом, заседания Думы — своим. И, похоже, москвичам не было дела до политических амбиций депутатов» (Вечерняя Москва. 12 декабря 1991 г. С. 1).

Разработка закона о статусе Москвы продолжилась до 1993 года. Городские власти с трудом согласовали между собой административно-территориальное деление Москвы. Спор шел вокруг упразднения районов и создания префектур

и муниципальных округов (Коммерсантъ. 16 апреля 1993). 15 апреля 1993 года Верховный Совет России принял Закон «О статусе столицы Российской Федерации» (Гарант.ру. Информационно-правовой портал. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/316014/> (дата обращения: 04.08.2019)).

В заключение можно сделать вывод, что неразделенность функций законодательной и исполнительной властей, которые сохранялись до последних дней истории Советов, отсутствие четкого разграничения полномочий вызывали острую борьбу. Кризис городской власти, противостояние мэра и представительных органов предвосхитили модель будущего противостояния Президента и Верховного Совета Российской Федерации. Правовая неопределенность новых органов власти, постоянные поправки, вносимые в действующую Конституцию, закладывали основы будущего конституционно-политического кризиса 1993 года.

### *Литература*

1. *Алеценко Н. М.* Руководители власти Москвы. 1917–1993 годы. Исторические портреты. М.: Олма-пресс, 2004. 446 с.
2. *Гарнюк С. Д.* Московская власть: городская организация КПСС и ее органы, март 1917 – ноябрь 1991: справочник. М.: Изд-во Главного архивного управления г. Москвы, 2012. 446 с.
3. *Ельцин Б.* Записки Президента. М.: Огонек, 1994. 415 с.
4. *Игнатов В. Г.* Становление государственного и муниципального управления в современной России (1990-е гг.). Ростов н/Д.: СКАГС, 1998. 126 с.
5. *Кольев А.* Мятеж номенклатуры. (Москва 1990–1993). М.: Интеллект, 1995. 494 с.
6. *Кручинская М. В.* Местное самоуправление в России в конце 1980-х – начале 1990-х гг.: теоретический аспект реформирования // Политологические и этноконфессиональные исследования в регионах: материалы Всероссийской (с международным участием) научной конференции: в 2 т. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2009. Т. 1. С. 96–102.
7. *Медведев В.* В команде Горбачева. Взгляд изнутри. М.: Былина, 1994. 239 с.
8. Местное самоуправление в современной России: Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России: аналитический доклад / А. Г. Воронин, О. И. Генисаретский, Л. В. Гильченко и др.; науч. ред. А. Г. Воронин, Л. В. Гильченко. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 1998. 240 с. (Сер. «Научные доклады»; Вып. 50).
9. Мэрия Москвы и другие органы исполнительной власти города: сб. док. и справ.-информ. материалов. М.: Отд. информ. УД Мэрии Москвы, 1991. С. 6–181.
10. *Попов Г.* Снова в оппозиции. М: Галактика, 1994. 443 с. (Политические лидеры России – XX век).
11. *Пихоя Р. Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М.: Русь-Олимп; Астрель; АСТ, 2007. 554 с.
12. *Черноситов В. А.* Советы народных депутатов в СССР на рубеже 1990-х гг.: правовой статус и роль в процессе расширения института местного самоуправления // Общество и право. 2008. № 1 (19). С. 56–58.

*Literatura*

1. *Aleshchenko N. M.* Rukovoditeli vlasti Moskvyy'. 1917–1993 gody'. Istoricheskie portrety'. M.: Olma-press, 2004. 446 s.
2. *Garnyuk S. D.* Moskovskaya vlast': gorodskaya organizatsiya KPSS i ee organyy', mart 1917 – noyabr' 1991: spravochnik. M.: Izd-vo Glavnogo arxivnogo upravleniya g. Moskvyy', 2012. 446 s.
3. *El'cin B.* Zapiski Prezidenta. M.: Ogonek, 1994. 415 s.
4. *Ignatov V. G.* Stanovlenie gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya v sovremennoj Rossii (1990-e gg.). Rostov n/D.: SKAGS, 1998. 126 s.
5. *Kol'ev A.* Myatezh nomenklaturyy'. (Moskva 1990–1993). M.: Intellekt, 1995. 494 s.
6. *Kruchinskaya M. V.* Mestnoe samoupravlenie v Rossii v konce 1980-x – nachale 1990-x gg.: teoreticheskij aspekt reformirovaniya // Politologicheskie i e'tnokontseional'ny'e issledovaniya v regionax: materialy' Vserossijskoj (s mezhdunarodny'm uchastiem) nauchnoj konferencii: v 2 t. Barnaul: Izd-vo Altajskogo un-ta, 2009. T. 1. S. 96–102.
7. *Medvedev V. V.* V komande Gorbacheva. Vzgljad iznutri. M.: By'lina, 1994. 239 s.
8. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii: Realizatsiya zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii po voprosam mestnogo samoupravleniya i osnovny'e problemy' razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii: analiticheskij doklad / A. G. Voronin, O. I. Genisaretskij, L. V. Gil'chenko i dr.; nauch. red. A. G. Voronin, L. V. Gil'chenko. M.: Mosk. obshhestv. nauch. fond, 1998. 240 s. (Ser. «Nauchny'e doklady'»; Vy'p. 50).
9. Me'riya Moskvyy' i drugie organyy' ispolnitel'noj vlasti goroda: sb. dok. i sprav.-inform. materialov. M.: Otd. inform. UD Me'rii Moskvyy', 1991. S. 6–181.
10. *Popov G.* Snova v oppozicii. M: Galaktika, 1994. 443 s. (Politicheskie lidery' Rossii – XX vek).
11. *Pixoya R. G.* Moskva. Kreml'. Vlast'. Dve istorii odnoj strany'. Rossiya na izlome ty'syacheletij. 1985–2005. M.: Rus'-Olimp; Astrel'; AST, 2007. 554 s.
12. *Chernositov V. A.* Sovety' narodny'x deputatov v SSSR na rubezhe 1990-x gg.: pravovoj status i rol' v processe rasshireniya instituta mestnogo samoupravleniya // Obshhestvo i pravo. 2008. № 1 (19). S. 56–58.

***F. V. Malkhozova*****Status of Moscow in Decisions of the Union and Russian Authorities. 1990–1991**

The historical period 1990–1991 in the history of Moscow is full of events, because of which there have been changes in the political, socio-economic and cultural life of the city.

In the USSR there was a situation when various political forces were at different levels of government. They could not coexist with each other, because the political system of a totalitarian state was designed for strict subordination, and when they tried to reform this mechanism, a crisis of power at all levels began.

The result of such a crisis was at the highest level a «war of laws» between the Union Center and Russia, and local authorities joined this war.

*Keywords:* local government; Soviets; Moscow Soviet; history of Moscow; «war of laws»; perestroika; collapse of USSR; capital status; Supreme Council.