

Владимир МИРОШНИК

УПРАЗДНЕНИЕ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ПЕРВЫЕ ВЫБОРЫ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (1993–1997 гг.)

Одним из ключевых положений Конституции 1993 г. стало положение об отделении местного самоуправления от системы органов государственной власти. Процесс децентрализации власти привел к многообразию подходов к вопросам организации местного самоуправления, а во многих регионах — к противостоянию между законодательными и исполнительными ветвями власти. В статье проведена группировка регионов России в зависимости от глубины и форм разрешения возникших противоречий. К первой группе отнесены регионы, где интересы органов государственной власти и сторонников местного самоуправления удалось гармонизировать. Вторую группу сформировали регионы, где местное самоуправление развивалось лишь формально, ожидая принятия соответствующих федеральных законов. Третья группа представлена регионами, которые откровенно игнорировали местное самоуправление или ставили его в жесткое подчинение. В статье рассмотрен опыт проведения первых выборов в органы местного самоуправления, участия в них общественно-политических движений и партий начала законотворческой деятельности в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: администрация, выборы, глава муниципального образования, депутат, закон, избирательная кампания, местное самоуправление, муниципальное образование, представительный орган местного самоуправления, регион

В политической истории современной России 1993 г. стал переломным. Итогом октябрьских событий этого года в Москве стал властный переворот и смена политической системы страны.

Статья 3 новой Российской Конституции, принятой 12 декабря 1993 г., установила, что единственным источником власти в стране является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, взамен советской властной вертикали был провозглашен *принцип разделения властей*. Республики, края и области получили статус субъектов Российской Федерации. На местном уровне была установлена самостоятельная форма публичной власти, ответственная за решение вопросов местного значения — местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Упразднение Советов и начало реформы местного самоуправления

Правовой основой упразднения системы власти в форме Советов народных депутатов, распуска местных Советов стали указы Президента России «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. Функции Советов перешли в ведение местных администраций.

Указами Президента было определено провести выборы в представительные органы местного самоуправления в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. Указы также устанавливали по усмотрению глав субъектов РФ возможность проведения выборов глав местных администраций. Необходимость проведения выборов органов местного самоуправления помимо общедемократической составляющей была обусловлена стремлением России вступить в Совет Европы, одним из условий которого было подписание Европейской хартии местного самоуправления. Последняя же предполагала не только выборность местных властей, но и их независимость от органов государственной власти в вопросах местной жизни, собственную компетенцию и т.д. В этих условиях в Государственной Думе и в администрации Президента началась подготовка федерального закона о местном самоуправлении. Его проекты активно обсуждались в регионах.

Правовая основа предстоящих выборов была представлена Указом Президента РФ «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29 октября 1993 г. Указ утвердил принципы и порядок проведения выборов, на основе которых органы государственной власти субъектов РФ должны были принять свои положения и назначить выборы.

Впервые в истории России такая важнейшая политическая кампания, как выборы в органы местной власти, была децентрализована. Регионы получили возможность самостоятельно не только назначать дату выборов, но и определять их порядок.

Одним из первых регионов России выборы в органы местного самоуправления на основании октябрьских указов Президента РФ провела Пензенская область. Выборами, прошедшими 30 января 1994 г., по словам губернатора А. Ковлягина, область стремилась сохранить преемственность представительной власти и как можно быстрее восстановить ее на всех уровнях: в городах, районах и селах¹.

В Республике Карелия 23 декабря 1993 г. в развитие указов Президента РФ был принят Закон «О выборах в органы местного самоуправления Республики Карелия», а в январе 1994 г. вступил в силу Закон «О местном самоуправлении в Республике Карелия». Были приняты также поправки в действующую Конституцию Республики Карелия и законы о выборах главы республики и депутатов законодательного органа республики. Все это стало возможно благодаря согласию между органами исполнительной

¹ См.: Рыженков С. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе местного самоуправления (1994–1997) / URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html> (дата обращения: 25.04.2014).

и представительной власти. Здесь до избрания новых органов власти свои полномочия сохраняли прежний Верховный Совет Республики Карелия и прежние местные Советы. В результате без политических страстей 12 декабря 1993 г. были избраны депутаты нового представительного органа города Петрозаводска, а 17 апреля 1994 г. – депутаты всех остальных представительных органов местного самоуправления республики².

Иные подходы к формированию органов местного самоуправления продемонстрировала Республика Башкортостан. Согласно принятым 12 октября и 20 декабря 1994 г. законам «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан» и «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» города республиканского подчинения и сельские районы полномочий местного самоуправления не получили. Вопросы местного значения этими законами были возложены на органы государственной власти, что противоречило нормам Конституции РФ³.

В ряде регионов по вопросам законодательства о местном самоуправлении и выборов в органы местного самоуправления возникли конфликты и противоречия между региональными органами представительной и исполнительной власти. Так, в Саратовской области принятые областной Думой 15 декабря 1994 г. Закон «О местном самоуправлении в Саратовской области» и 2 марта 1995 г. Закон «О выборах в органы местного самоуправления» глава областной администрации Ю.Белых не подписал и втянул депутатов в длительные согласительные процедуры. Подобная ситуация сложилась во Владимирской, Волгоградской и ряде других областей⁴.

Анализ обстановки вокруг первых в истории современной России выборов в органы местного самоуправления приводит к выводу о *наличии противоречий и многообразия подходов к принципиальным вопросам теории и практики местного самоуправления*. В этом отношении субъекты Российской Федерации можно разделить на три группы.

К *первой группе* относятся регионы, где интересы органов государственной власти и сторонников местного самоуправления удалось гармонизировать. В этих регионах была стабильная социально-политическая обстановка. Местное самоуправление не рассматривалось как конкурент региональным властям. В нем активно участвовало население, т.к. на практике увидело способность органов местного самоуправления эффективно решать вопросы местного значения. Здесь состоялись выборы в органы местного самоуправления, развивалось опережающее региональное законодательство. При этом оно не входило в противоречие с Конституцией РФ. К числу таких регионов относились упомянутые Республика Карелия и Пензенская область, а также Псковская, Воронежская, Смоленская области и другие регионы.

Вторую группу представляли регионы, где *формально местное самоуправление развивалось, но не спеша*. Здесь ждали принятия соответствующих федеральных законов. Именно их отсутствием региональные власти объясняли местным муниципальным активистам свою неторопливость.

² URL: http://www.karelia.zs.ru/ozakonodatelnom_sobrani/istoricheskaya_spravka/parlamentarim_v_karelii (дата обращения: 25 апреля 2014).

³ См.: Рыженков С. Указ. соч.

⁴ Там же.

Выборы в большинстве таких регионов состоялись только после принятия 28.08.1995 г. Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-154). Сформировав органы местного самоуправления, региональные власти приступили к законотворчеству в области местного самоуправления. Однако они по-прежнему не спешили с разграничением полномочий, собственности, финансовых потоков, т.е. ключевых условий жизнедеятельности местного самоуправления. Таких регионов, которые приняли свои законы о местном самоуправлении после принятия федерального закона и до конца 1995 г., насчитывалось десять. В их числе Краснодарский и Ставропольский края, Калининградская, Самарская, Тюменская и другие области.

Третья группа была представлена регионами, которые *откровенно игнорировали местное самоуправление или ставили его в жесткое подчинение*. В этих регионах законодательство о местном самоуправлении либо отсутствовало вообще, либо противоречило Конституции РФ. Выборы в органы местного самоуправления здесь не были назначены ни в 1995 г., ни в 1996 г. Государственная власть регионов рассматривала местное самоуправление как *конкурента*. В условиях разгосударствления и передела собственности органы местного самоуправления, особенно представительные, явно мешали. Поэтому исполнительные органы государственной власти регионов стремились к сохранению господствующего положения распорядителя ресурсов, тяготели к авторитарным методам управления. Преимущественно речь шла о национальных республиках и регионах-донорах, обладавших мощным производственным потенциалом, богатыми природными ресурсами и финансовыми возможностями. Подобную картину можно было наблюдать в уже упомянутом Башкортостане, а также в Татарстане, Удмуртии и других регионах.

Главной причиной подобного многообразия, на наш взгляд, стал *процесс децентрализации власти*, точнее специфика его трактовки, почву для которой создал Председатель Верховного Совета РСФСР Б. Ельцин. Предложив 6 августа 1990 г. регионам России известный лозунг: «Берите суверенитета, сколько можете проглотить⁵», Б. Ельцин спровоцировал мощную волну дезинтеграционных процессов. В результате в период с августа по октябрь 1990 г. 15 автономных республик приняли декларации о суверенитете. Отношения с Москвой они стали строить на основе договоров о разграничении полномочий и компетенций. Позже к «параду суверенитетов» присоединились края и области.

Конституция РФ 1993 г. приостановила этот процесс, распространив суверенитет Российской Федерации на всю ее территорию, что исключало так называемый «двуухъярусный суверенитет». Она установила также верховенство федерального законодательства. Тем не менее, ельцинский тренд, по крайней мере, в вопросах местного самоуправления, продолжался.

В соответствии с приведенной классификацией регионов Кемеровская область середины 90-х гг., несомненно, относилась к третьей группе регионов России.

⁵ Известия, 8 авг. 1990 г. № 220.

Как и во всей стране, в Кемеровской области в соответствии с упомянутыми указами Президента РФ была проведена кампания по «самороспуску» Советов народных депутатов. Так, 14 октября 1993 г. по этому вопросу была созвана сессия Совета народных депутатов Кемеровской области. Однако кворум не состоялся, и депутаты не приняли решение о самороспуске. Тогда полномочия Совета были объявлены главой администрации области М. Кислюком прекращенными в соответствии с указами Президента РФ⁶. По такому же сценарию развивались события на местах. Например, когда депутаты Беловского городского Совета отказались голосовать за самороспуск, их полномочия были прекращены решением главы местной администрации⁷. Главами местных администраций были распущены Новокузнецкий и Кемеровский городские Советы народных депутатов⁸. В городах Юрge, Прокопьевске, Осинниках, в Мариинском и Яйском районах депутаты добровольно сложили с себя полномочия⁹. Там же, где депутаты, несмотря на роспуск Советов, продолжали работу по исполнению наказов избирателей (Кемеровский и Березовский городские Советы), они уже не могли влиять на выработку и принятие решений¹⁰. Полномочия Советов безраздельно перешли в руки местных администраций.

Борьба за проведение выборов в органы местного самоуправления

Исполнительная власть, взяв на себя роль «вершителя» судеб Советов, следуя логике указов Президента, должна была подготовить законодательную базу для выборов представительных органов местного самоуправления и назначить их дату. Однако администрация Кемеровской области делать этого не торопилась. Не воспользовалась она и возможностью назначить выборы глав местных администраций. Все главы городов и районов области были назначены главой администрации Кемеровской области М. Кислюком и со средоточили в своих руках всю полноту власти в подведомственных территориях, находясь при этом в *прямой зависимости от главы региона*. Исключение составил лишь глава города Кемерово В.В. Михайлов, которого своим указом назначил Президент Б. Ельцин¹¹.

Муниципальная общественность Кемеровской области в тот период была слаба и неорганизованна. Лишь отдельные ее представители указали на нарушение конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Так, летом и осенью 1994 г. об этом праве читателям областной прессы напомнили депутат Государственной Думы от Кемеровской области С. Бурков, вице-президент Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов Р. Бабун и кемеровский ученый-юрист Ю. Евтюхин¹².

⁶ Законодательная власть Кузбасса 1994–2009 гг. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009. С. 22.

⁷ Кузбасс (ежедневная массовая газета Кемеровской области), 20 окт. 1993 г. № 238.

⁸ Наша газета (массовая общественно-политическая газета), 23 окт. 1993 г. № 122; Кузбасс, 16 окт. 1993 г. № 236.

⁹ Кузбасс, 16 окт. 1993 г. № 236.

¹⁰ Кузбасс, 16 окт. 1993 г. № 236, 10 нояб. 1993 г. № 255.

¹¹ Главы администраций административных центров субъектов РФ назначались Президентом РФ в соответствии с Указом от 25 ноября 1991 г. «О порядке назначения глав администраций» / Ведомости СНД и ВС РСФСР, 28 нояб. 1991 г. № 48. Ст. 1677.

¹² См., напр.: Бурков С., Евтюхин Ю. Использовать Конституцию России / Кузбасс, 28 мая 1994 г., № 112; Бабун Р. Пирамиду власти может построить народ / Кузнецкий край, 15 сент. 1994 г. № 106.

Исполнительная власть организацию местного самоуправления в своих планах и вовсе не имела. Ее глава М. Кислюк, наоборот, высказал идею укрупнения органов власти, предложив вместо существовавших 20 городов и 18 районов создать 7 округов¹³.

Население имело весьма смутные представления о местном самоуправлении. Региональные отделения политических партий планомерной кампании за местное самоуправление не вели.

Единственной политической силой, которая была способна оказывать давление на исполнительную власть с целью проведения реформы местного самоуправления, было избранное в марте 1994 г. по новой российской Конституции, Законодательное Собрание Кемеровской области. И действительно, депутаты и их лидер – председатель Законодательного Собрания А. Тулеев – в своих многочисленных претензиях к исполнительной власти выдвигали требование о назначении выборов в органы местного самоуправления. Вскоре оно стало главным в *обострившемся противостоянии исполнительной и представительной ветвей государственной власти региона*.

Суть противостояния очень хорошо демонстрируют его оценки руководителями ветвей власти Кемеровской области.

Глава администрации М. Кислюк свое политическое кредо определил следующим образом: «Мы – не исполнительный орган Совета, мы, просто говоря, люди Президента, поставленные на то, чтобы выполнять его волю. Если кто-то с этим не согласен, кто кивает на «народоизбранность» депутатов – ради Бога, отойди в сторону и со стороны критикуй. Но только не мешай работать»¹⁴.

Председатель Совета А. Тулеев миссию депутатского корпуса видел в другом: «Главной задачей в экономике мы считаем коренное изменение курса реформ и восстановление управляемости народным хозяйством Кемеровской области, работающего на нужды народа... Мы будем добиваться восстановления народовластия, подотчетности и подконтрольности представительной власти избирателям, подконтрольности исполнительной власти населению и законодателям, выборности и права отзыва всем населением первых руководителей законодательной и исполнительной власти Кемеровской области, выборов главы администрации области»¹⁵.

Таким образом, природа конфликта между ветвями власти крылась в идеологической и политической плоскости, в борьбе за власть в регионе. Ключевые проблемы местного самоуправления рассматривались участниками этой борьбы как средство давления.

Так, предложение администрации Кемеровской области подписать в сентябре 1994 г. Договор об общественном согласии в регионе коммунисты, Федерация профсоюзных организаций Кузбасса, часть депутатов Законодательного Собрания отвергли, поставив условие провести до конца года выборы главы администрации области и в органы местного самоуправления¹⁶.

¹³ См.: Попок В. Кислюк намерен перекроить Кузбасс / Кузнецкий край, 5 июля 1994 г. № 75.

¹⁴ Кузбасс выбирает свободу. Интервью главы администрации Кемеровской области М.Б. Кислюка / Российская газета, 6 янв. 1992 г. № 4.

¹⁵ Цит. по: Законодательная власть Кузбасса 1994–2009 гг. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009. С. 26.

¹⁶ См.: Богданов Е. Договорились и снова в бой / Кузнецкий край (общественно-политическая газета Кемеровской области), 24 сент. 1994 г. № 110.

В ответ администрация области через подконтрольных ей депутатов организовала кампанию срыва сессий Законодательного Собрания с целью воспрепятствования принятию законов о соответствующих выборах. Так, из-за отсутствия кворума не состоялись сессии 28 сентября и 12 октября 1994 г.¹⁷.

Оппозиционные депутаты апеллировали к федеральным органам власти: Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе. Вопрос о положении дел с выборами в органы местного самоуправления в Кемеровской области был рассмотрен в Государственной Думе. Заслушав информацию главы администрации М. Кислюка и председателя Законодательного Собрания А. Тулеева, Государственная Дума рекомендовала органам государственной власти Кемеровской области выборы провести¹⁸.

Несмотря на это, остаток 1994 и весь 1995 г. прошли в острой борьбе между администрацией области и Законодательным Собранием. Депутаты дважды – в ноябре 1994 г. и марте 1995 г. – принимали закон о выборах. Оба раза под предлогом отсутствия федерального закона о местном самоуправлении глава администрации М. Кислюк отказывался его подписывать и публиковать. По этим же мотивам был отклонен принятый Законодательным Собранием Устав Кемеровской области, который предполагал выборы и органов местного самоуправления, и главы администрации области¹⁹.

Принятый в августе 1995 г. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» этот аргумент обесценил и усилил позиции сторонников выборов. Администрация была вынуждена сменить тактику. Она настаивала сначала на принятии порядка 15 региональных законов, предусмотренных федеральным законом, и только после этого соглашалась на проведение выборов. Между тем, принятый Законодательным Собранием в сентябре 1995 г. Закон «О местном самоуправлении в Кемеровской области» главой администрации подписан не был²⁰.

Важным аргументом в пользу формирования системы местного самоуправления в Кемеровской области стала кампания по принятию уставов муниципальных образований, которые были предусмотрены ФЗ-154. Первым инициативу проявил областной центр – Кемерово. Не опасаясь быть снятым с должности главой администрации области, поскольку был назначен Президентом РФ, инициативу на себя взял глава города В. Михайлов. По его предложению устав города был вынесен на референдум, приуроченный к выборам депутатов Государственной Думы 17 декабря 1995 г. При явке 62% за устав города Кемерово проголосовали 53% избирателей²¹.

¹⁷ См.: Попок В. Законодательное Собрание вновь не разогнано / Кузнецкий край, 4 окт. 1994 г. № 113; Попок В. Октябрь уж наступил, а собрание еще не разогнано / Кузнецкий край, 13 окт. 1994 г. № 114.

¹⁸ См.: Попок В. Если схватятся Кислюк с Тулеевым, кто кого поборет? / Кузнецкий край, 25 окт. 1994 г. № 123.

¹⁹ См.: Кузнецкий край, 10 нояб. 1994 г. № 129; 1 июля 1995 г. № 72; Кузбасс, 14 сент. 1995 г. № 169, 15 сент. 1995 г. № 170.

²⁰ См.: Плющев В. Уставам городов и районов быть. Законы под вопросом / Кузбасс, 1 дек. 1995 г. № 224.

²¹ См.: Плющев В. Устав принят. Что дальше? / Кузбасс, 28 дек. 1995 г. № 242.

Вслед за Кемерово на 17 декабря 1995 г. референдумы назначили и провели, приняв уставы, 10 из 19 городов и 15 из 18 районов области²².

Вступившие в силу уставы открыли дорогу к выборам. Первым снова этой возможностью воспользовался город Кемерово. В соответствии с уставом, глава города являлся высшим должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления в городе, и избирался на 4 года. Представительный орган – Кемеровский городской Совет народных депутатов состоял из 21 депутата и избирался на 2 года.

Выборы состоялись 25 февраля 1996 г. Явка на выборах составила 38% от общего числа зарегистрированных избирателей. В выборах главы города участвовали 3 кандидата. Победу с результатом 57,9% одержал В. Михайлов²³. Среди избранных 21 депутата городского Совета большинство – 19 депутатов – было представлено общественно-политическим движением «Народовластие. Блок А.Г. Тулеева»²⁴.

Реальность грядущих выборов оживила интерес к ним со стороны политических партий и общественно-политических движений. Еще в мае 1995 г. оппозиция объединилась в избирательный блок «Народовластие. Блок А.Г. Тулеева». В него вошли региональные отделения КПРФ, Аграрной партии России, Федерации профсоюзных организаций Кузбасса, движение «Трудовой Кузбасс», ветеранские и женские организации области²⁵. К осени окончательно обрело организационную стройность региональное отделение «партии власти» «Наш дом – Россия». Не без поддержки администрации области ее отделения были сформированы во всех городах и районах. Энергично проявляло себя «Яблоко». Вместе с его региональным отделением активно работала молодежная организация этого общественно-политического движения²⁶.

Декабрьские выборы 1995 г. депутатов Государственной Думы стали проверкой возможностей политических сил Кузбасса и предпочтений избирателей. Итоги выборов продемонстрировали безоговорочное преимущество оппозиции в лице левых политических движений. КПРФ, поддержанная движением «Народовластие. Блок А.Г. Тулеева», получила в Кемеровской области 48% голосов избирателей. В целом по России эта партия имела 22,3%. «Наш дом – Россия» и «Демократический выбор России», которые опирались на административный ресурс исполнительной власти региона, получили соответственно 3,5 и 2,7% голосов избирателей Кузбасса. По всем одномандатным округам победу одержали представители оппозиции.

²² По данным текущего архива Управления Министерства юстиции по Кемеровской области.

²³ Владимир Васильевич Михайлов – инженер-строитель. На пост руководителя города пришел в 1986 г. с должности начальника Главкузбассстроя. Кроме выборов 1996 г. кемеровчане доверили В.В. Михайлову руководство областным центром еще трижды – в 1999, 2003 и 2008 гг. Возглавляя город 26 лет, В.В. Михайлов ушел на пенсию в 2012 г. Крепкий хозяйственник, немногословный и чуждый политическим эффектам. В.В. Михайлов в непростые годы реформ, создав эффективную команду управленцев, сумел не только сохранить, но и значительно приумножить сложное городское хозяйство. Сегодня город Кемерово один из самых красивых и комфортных городов Сибири.

²⁴ Итоги выборов депутатов горсовета и главы города / Кемерово (Кемеровская городская газета), 1 марта 1996 г. № 9.

²⁵ Дан старт избирательной кампании / Кузнецкий край, 13 мая 1995 г. № 52.

²⁶ Наша газета, 17 авг. 1995 г. № 82–83.

На выборах Президента России летом 1996 г. в Кемеровской области и в первом, и во втором туре выиграл оппонент Б. Ельцина – председатель КПРФ Г. Зюганов, в пользу которого снял свою кандидатуру участвовавший в выборах лидер кузбасской оппозиции А. Тулеев. Г. Зюганов получил соответственно 38,8% и 51,5%, тогда как Б. Ельцин 23,02% и 41,5% голосов избирателей Кемеровской области.

Очевидный провал исполнительной ветви власти Кемеровской области организационных выводов из Федерального центра не повлек. Глава администрации М. Кислюк свое кресло сохранил. Более того, в августе 1996 г. с целью отстранения с политической арены Кузбасса главного оппонента «партии власти» Президент России Б. Ельцин назначил А. Тулеева министром по делам СНГ. Предполагалось, что, лишившись своего харизматичного лидера, оппозиция в Кемеровской области утратит свои позиции, а администрации М. Кислюка удастся перехватить инициативу в свои руки.

Весь 1996 г. прошел под знаком борьбы между официальными властями и оппозицией, между администрацией области и Законодательным Собранием. По-прежнему в центре внимания стоял вопрос о проведении в Кемеровской области выборов главы администрации области и в органы местного самоуправления. О том, что этот вопрос волновал не только непосредственных участников борьбы, но и жителей Кемеровской области, свидетельствовали результаты социологических опросов. Так, на вопрос «Готовы ли вы принять участие в выборах в органы местного самоуправления?» положительно ответили 70% опрошенных²⁷.

Администрация области, окрыленная поддержкой Москвы и отъездом А. Тулеева в столицу, заняла еще более жесткую позицию. Так, например, когда глава Новокузнецка С. Мартин в соответствии с ФЗ-154 и уставом города назначил на март 1996 г. выборы главы города и депутатов, он был немедленно отстранен от должности главой областной администрации М. Кислюком. Новый глава Новокузнецка, назначенный областной властью, распоряжение С. Мартина отменил. Мотив откровенно озвучил руководитель аппарата администрации области Е. Тепляков: «Если иметь в виду выборы в Новокузнецке, то надо представить их возможные результаты... На волне критики могут прийти не те люди»²⁸.

Остальными главами городов и районов области сигнал, посланный областной администрацией, был услышан. Выборы назначить не решился никто.

Против оппозиции в Законодательном Собрании администрация применила испытанное средство – срыв кворума. По этой причине 26 марта 1996 г. не состоялась даже заключительная сессия, которая завершала срок его полномочий. По распоряжению главы администрации области кабинеты депутатов были опечатаны, а выборы депутатов Законодательного Собрания второго созыва назначены не были²⁹. Так второй раз за короткий

²⁷ См.: Морозова Е. Дружно будем голосовать, если нам не станут докучать. Результаты социологических исследований Кузбасского центра изучения общественного мнения при Кемеровском государственном университете / Кузнецкий край, 23 янв. 1996 г. № 8.

²⁸ Гревнев М. Медвежья услуга президенту / Кузнецкий край, 15 февр. 1996 г. № 18.

²⁹ См.: Попок В. Законодательное Собрание Кузбасса наконец-то разогнано / Кузнецкий край, 28 марта 1996 г. № 35; Попок В. Законодательное Собрание, оказывается, никто не разгонял / Кузнецкий край, 30 марта 1996 г. № 36.

промежуток времени Кемеровская область осталась без законодательной (представительной) ветви власти.

Депутаты в знак протеста объявили голодовку и апеллировали о положении с выборами главы администрации области, депутатов Законодательного Собрания и органов местного самоуправления к федеральной власти. Президент РФ Б. Ельцин 17 июня 1996 г. издал Указ «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти в Кемеровской области», которым выборы депутатов были назначены на декабрь 1996 г., а главе администрации области было поручено обеспечить их проведение.

Ввиду того, что ситуация с выборами в органы местного самоуправления была сложной не только в Кемеровской области, но и в других регионах России, 26 ноября 1996 г. был принят Федеральный закон № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее ФЗ-138). Этот Закон не оставлял лазеек для игнорирования выборов, установив перечень нарушений конституционных прав граждан на участие в выборах органов местного самоуправления. В Законе было дано понятие «муниципальное образование», на которое распространяется местное самоуправление. Закон установил, что отсутствие региональных законов о выборах и уставов муниципальных образований не является препятствием к выборам. Поэтому Закон был обеспечен прилагаемым к нему Временным положением о проведении выборов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. В случаях, когда уполномоченные на назначение выборов органы отсутствовали или по тем или иным причинам их не назначили, Закон предусмотрел право граждан обращаться в суд за их назначением.

Таким образом, с законодательной точки зрения препятствий к проведению выборов в Кемеровской области и других регионах России не осталось. Что касается политических рычагов, то противники выборов старались использовать их до конца.

Так, глава администрации Кемеровской области М. Кислюк назначил выборы в Законодательное Собрание области на последнее воскресенье 1996 г. – 28 декабря. Расчет был очевиден: занятые предновогодними хлопотами избиратели на выборы не придут. Выборы в органы местного самоуправления откладывались в связи с тем, что средств бюджета, предусмотренных на выборы, якобы хватит только на выборы в Законодательное Собрание³⁰.

Тем не менее, выборы в Законодательное Собрание все же состоялись. Хотя новогодняя дата голосования и сделала свое дело: на выборы пришли всего лишь 28,4% избирателей. В четырех округах явка оказалась ниже порогового значения в 25%, поэтому выборы здесь были признаны не состоявшимися. Те 17 депутатов, которые были избраны, как и ожидалось, были представителями избирательного объединения «Народовластие. Блок А.Г. Тулеева». Кандидаты, за которыми стояла администрация области, проиграли³¹.

³⁰ Законодательная власть Кузбасса 1994–2009 гг. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009. С. 42–43.

³¹ Там же. С. 46.

Выборы в органы местного самоуправления 1997 г.

Последнее препятствие перед выборами в органы местного самоуправления преодолели сами избиратели. В декабре 1996 г. в Кемеровский областной суд с иском о нарушении их конституционного права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления обратилась группа граждан из города Юрги. Суд, руководствуясь ФЗ-138, принял решение назначить дату выборов депутатов представительного органа и главы города Юрги на 30 марта 1997 г.³². По таким же обращениям граждан областной суд назначил выборы в Кемеровском, Мариинском районах и ряде других территорий области.

В конце января 1997 г. появилось запоздавшее распоряжение главы администрации Кемеровской области М. Кислюка, которым он разрешал главам городов и районов, в которых были приняты уставы, назначить выборы. Никакого политического эффекта это распоряжение уже не имело, поскольку в нем не было никакой необходимости. Право назначать выборы главы городов и районов имели и без него. Оно им было предоставлено ФЗ-138.

В большинстве городов и районов области выборы прошли 20 апреля 1997 г. Они состоялись в 12 из 19 городов и в 10 из 18 районов. В остальных городах и районах избирательные кампании завершились до осени 1997 г.

Инициатива проведения выборов органов местного самоуправления на уровне рабочих поселков и сел повсеместного распространения в Кемеровской области не получила. Исключение составили 5 районов из 18 – Кемеровский, Прокопьевский, Промышленновский, Тисульский и Яйский районы. В составе этих районов были сформированы 80 муниципальных образований и избраны их главы и депутаты³³.

Исключением стали также город Салаир и Таштагольский район. Близко расположенный с городом Гурьевск город Салаир вошел в состав единого с ним муниципального образования, где были избраны единый глава и единый представительный орган местного самоуправления.

В городе Таштагол 6 апреля 1997 г. одновременно состоялись референдум по уставу города и выборы главы города и городского Совета народных депутатов³⁴. Однако избирательная комиссия, а затем прокуратура результаты выборов опротестовали. Был подготовлен новый устав, который включил в состав единого муниципального образования город Таштагол и Таштагольский район. В соответствии с ним в июле 1997 г. были избраны глава и депутаты объединенных города и района³⁵.

Таким образом, в Кемеровской области были созданы 18 городских, 18 районных и 80 сельских поселений в составе районов.

³² Пресс-служба городской администрации сообщает / Резонанс (Юргинская городская газета), 6 янв. 1997 г. № 1.

³³ См.: *Мирошник В.А. Проблемы организационной обособленности местного самоуправления в России на примере Кемеровской области // Федерализм. 2013. № 4. С. 152.*

³⁴ Кузбасс, 8 апр. 1997 г. № 64.

³⁵ Наша газета, 25 апр. 1997 г. № 40.

За редким исключением границы муниципальных образований совпадали с существовавшими границами административно-территориальных образований. Через два года, исчерпав свой срок полномочий, органы местного самоуправления сельских поселений больше не избирались. Принятый в январе 1999 г. Закон «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации» признал муниципальными образованиями только города и районы Кемеровской области.

Активность избирателей «предновогодних сюрпризов», как на выборах в Законодательное Собрание, не преподнесла. Однако она и не подтвердила результатов социологических опросов. Лишь в сельских районах, которые всегда отличались «дисциплинированностью», она была близка к данным опросов. Так, в Чебулинском районе явка составила 67%, в Яшкинском – 64%, в Ижморском – 60%³⁶.

В городах же избиратели были менее активны. В городе Прокопьевске явка составила всего лишь 29%³⁷. Объяснение следует искать в последствиях реструктуризации угольной промышленности региона, повлекшей за собой массовое закрытие шахт. Город Прокопьевск относится к числу моногородов, где угольная отрасль дает подавляющее число рабочих мест. В этих условиях ожидать массового энтузиазма в связи с выборами было бы наивно.

Наряду с этим в Новокузнецке на избирательные участки пришли 48,8% избирателей, тогда как в Кемерово на такие выборы их явилось 38%. Интерес к выборам в этом крупнейшем угольно-металлургическом городе России подогревало участие в них опального бывшего мэра С. Мартина, депутата Государственной Думы В. Медикова, который метил в губернаторы области, главы местной милиции Н. Медянцева и коммуниста А. Ленского. Избирательная кампания велась кандидатами остро, агрессивно, с взаимными обвинениями и разоблачениями. Весь город был оклеен листовками и призывами. Доверенные лица и агитаторы кандидатов активно обрабатывали избирателей. Не уступали им и сами кандидаты. Главой города с результатом 23,9% стал С. Мартин³⁸. Его победа была обусловлена поддержкой А. Тулеева, который публично обратился к новокузнецчанам проголосовать за С. Мартина.

В целом выборы в 1997 г. в Кузбассе носили ярко выраженный политический характер. Их основным лейтмотивом было противостояние между исполнительной властью и левой оппозицией. Борьба носила острый и бескомпромиссный характер. Взаимные обвинения и компромат были главной темой предвыборной агитации. В дело пошли даже «страшилки», призванные мобилизовать избирателей. Так, в начале марта 1997 г. областные средства массовой информации сообщили сенсационную новость о том, что некие силы планируют расчленить Кемеровскую область, раздав ее по кускам Новосибирской, Томской областям и Алтайскому краю³⁹.

³⁶ Кузбасс, 24 апр. 1997 г. № 76.

³⁷ Там же.

³⁸ Итоги выборов / Кузбасс, 22 апр. 1997 г. № 74.

³⁹ См., напр.: Кретинин А. Расчленение Кузбасса – это, увы, не утка / Кузбасс, 22 марта 1997 г. № 54; Кузупов В. Ось Тулеев – Кислюк: взгляд со стороны / Кузбасс, 17 апр. 1997 г. № 71.

Другой особенностью стала низкая активность политических партий и общественных движений. Партии власти «Наш дом – Россия» и «Демократический выбор России» своих кандидатов ни в депутаты, ни в главы городов и районов не выдвигали. ЛДПР и «Яблоко» участвовали точечно, выдвинув незначительное количество кандидатов. Поэтому на избирательном поле безраздельно господствовал избирательный блок «Народовластие. Блок А.Г. Тулеева», выдвинувший своих кандидатов во все органы местного самоуправления. Он и одержал убедительную победу. Так, из 18 действовавших глав, участвовавших в выборах, доверие избирателей получили только 5, и то потому, что в той или иной степени их поддерживало «Народовластие. Блок А.Г. Тулеева». В большинстве представительных органов также было подавляющее преимущество за кандидатами от этого блока. В Полясаевском городском Совете их было 10 из 11, в Прокопьевском – 27 из 30, в Кемеровском – 19 из 21 и т.д.⁴⁰.

Важным фактором выборов в органы местного самоуправления в Кузбассе стало участие в них министра по делам СНГ А. Тулеева. Находясь в Москве, он внимательно следил за ходом избирательной кампании и публично высказывал свои предпочтения. Учитывая его высочайший авторитет и популярность как защитника интересов народа, это оказывало решающее влияние на результаты. При этом не всегда эти предпочтения распространялись на кандидатов от «Народовласти. Блок А.Г. Тулеева». Их нередко получали далекие от политики, а тем более от левой оппозиции крепкие хозяйственники и прагматики. Так, А. Тулеев на выборах главы города Кемерово в феврале 1996 г. призвал голосовать не за своего верного соратника В. Кудешкина, выдвинутого «Народовласти. Блок А.Г. Тулеева», а за хозяйственника Михайлова⁴¹. Такие действия положили начало будущему расколу между А. Тулеевым и левой оппозицией.

Одним из результатов выборов стала смена власти в Кемеровской области. На этот раз поражение главы администрации области Федеральный центр не оставил без последствий. Указом Президента России Б. Ельцина М. Кислюк был освобожден от занимаемой должности. На его место Б. Ельцин назначил лидера кузбасской оппозиции А. Тулеева, который в октябре 1997 г. выиграл первые в истории Кузбасса выборы губернатора.

* * *

Подводя итог, следует отметить, что в отличие от Москвы, переход из одной политической системы в другую в регионах России прошел бескровно. Советы, не оказав сопротивления, ушли в историю. Сохранение этого наименования за новыми органами представительной власти в ряде регионов сути исторических перемен не изменило.

⁴⁰ Кузбассовцы решили доверить свою судьбу новым руководителям – об итогах выборов // Наша газета, 25 апр. 1997 г. № 40.

⁴¹ Кузнецкий край, 22 февр. 1996 г. № 21.

Тем не менее, этот переход *не был гладким*. Он сопровождался борьбой, а в ряде регионов, таких как Кемеровская область, жесткой и бескомпромиссной борьбой. Эту борьбу породил процесс децентрализации власти, возможность регионов и территорий внутри них освободиться от жесткого централизованного диктата сверху в решении вопросов местной жизни. Основным содержанием того периода, целями, которые лежали на поверхности, были экономические, политические и социальные реформы (между их сторонниками и противниками). Подспудно же это была борьба за власть, за обладание ресурсами, собственностью, финансовыми потоками. Местное самоуправление, выборы в органы местного самоуправления, законодательство о местном самоуправлении в числе других российских нововведений стало ареной такой борьбы. Федеральный центр на нее взирал в этот период снисходительно. Восстановление вертикали власти было еще впереди.

Вместе с тем становление местного самоуправления, его первый опыт со всей очевидностью показали, что население городов, районов, поселков и сел *осознало значимость института местного самоуправления*, проявило готовность участвовать в нем. Выборы в органы местного самоуправления выдвинули плеяду новых людей — муниципальных политиков. Они успешно стали представлять местный интерес на федеральном и региональном уровнях.