Е.Н. Димитрова

ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ (1990–1993)

ДИМИТРОВА Евгения Николаевна, заместитель директора Красноярского государственного бюджетного учреждения «Институт муниципального развития» (e-mail: dimitrova@kme. krsn.ru)

Аннотация. *В статье анализируются особенности взаимодействия, перешедшего в противостояние, региональной администрации и представительных органов власти Красноярского края в 1990 – 1993 гг. Автор последовательно рассмотрел деятельность Краевого Совета на завершающем этапе его существования и предпосылки формирования нового представительного органа – Законодательного собрания края.*

Ключевые слова: *альтернативные выборы, ветви власти, государственная система Красноярского края, избирательная система, исполнительные органы власти, Законодательное собрание, конституционная реформа, парламентаризм, представительные органы власти.*

1993 г. стал решающим в определении роли и статуса представительных федеральных органов России и ее субъектов, в том числе Красноярского края. В этот год были поставлены точки во многих спорах о будущей российской Конституции, завершился переходный период становления нового российского политического и конституционного строя. Как отмечал в своем исследовании, посвященном становлению и развитию парламентаризма в России, д-р юрид. наук В. Усанов, в России на рубеже 80–90-х гг. складывалась парламентская республика, повышалась роль парламента, развивались его законодательные функции. Эти процессы продолжались до принятия новой Конституции Российской Федерации[1]. В 1993 г. были оформлены основы новой политической системы. Они отражали прежде всего превалирование исполнительной власти над законодательной, что стало прямым следствием бурных событий периода так называемой «поэтапной конституционной реформы».

Преобразования 1993 г. стали важным, но вместе с тем и драматичным событием в истории России. В области строительства демократического государства безусловным достижением стало принятие Конституции Российской Федерации, закрепившей принципы народовластия, разделения властей, приоритета прав и свобод человека и гражданина, многопартийности и т. д.

[1] См.: *Усанов, В.Е.* Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование : монография. – М.: ООО «Издательство «Элит», 2008. – С. 852.

В то же время Конституция заложила асимметричную модель полномочий Президента РФ и парламента, естественно, с большим перевесом в сторону полномочий президента. Конституция сосредоточила в руках главы государства рычаги воздействия на все ветви власти: законодательную – в виде законодательной инициативы, права наложения вето, роспуска Государственной Думы в ряде случаев, связанных с формированием правительства; исполнительную – в виде полного и абсолютного контроля ее деятельности и руководства ею, отставки правительства и т. п.; судебную – через назначение судей высшей инстанции, Генерального прокурора, федеральных судей.

Особенность ситуации заключалась в том, что параллельно с октябрьским противостоянием, благодаря работе Конституционного Совещания, появились предпосылки создания такой Конституции, которая относительно сбалансированно прописывала права и ответственность обеих ветвей власти[1].

Процессы преобразования затронули не только федеральные органы власти. Они коснулись региональных и местных органов власти, сформированных в 1990–1993 гг. по советской модели. Противостояние органов власти проявило себя и на этом уровне в форме достаточно острой политической борьбы между Советами и местными администрациями. Общий вектор, заданный федеральной исполнительной властью, направленный на преобладание исполнительных органов над «советскими» представительными органами, определял политические взаимоотношения на всех уровнях. Широко известен, например, конфликт в Республике Мордовия, где попытались упразднить пост президента республики. В целом по стране четко проявлялось противостояние представительной и исполнительной власти.

В этих условиях происходило становление новой модели организации региональной и муниципальной власти. Перемены оказались долгими и подчас болезненными. По мнению К. Линника, процесс становления органов законодательной власти субъектов РФ был завершен к 1997 г. На наш взгляд, это слишком общее мнение, имеющее в первую очередь отношение к нормативно-правовой базе, но не к процессам становления представительных органов субъектов Федерации. Несомненно, период 1993 – 1996 гг. был переломным. Именно в 1996 г. закончили свою работу последние Советы в республиках, избранные еще в СССР. С 1997 г. во всех субъектах Федерации представительные органы соответствовали действующему законодательству.

В рассматриваемом контексте происходило становление и развитие государственной системы Красноярского края, которую политологи часто называют российским Нью-Гемпширом, поскольку динамика развития

[1] См.: Российский парламентаризм как зеркало российского общества / демократизация и парламентаризм в Восточной Европе : монография. – М., 2003. – С. 123.

всех процессов, происходящих в стране, отражается здесь как в зеркале. Поэтому история становления регионального представительного органа в Красноярском крае – это в значительной степени история становления представительных органов в современной России. Именно здесь можно проследить и на примере центрального сибирского региона наглядно показать, как формировалась новая, постсоветская представительная власть регионального масштаба.

Красноярский край – один из первых в России, где депутаты стали избираться не только по одномандатным округам, но и по партийным спискам, по смешанной, пропорционально-мажоритарной системе. По мнению политолога А. Петрова, Красноярский край – это политический индикатор в проведении выборной кампании на российском электоральном поле. Социальная и политическая культура населения края соответствовала стандартам, характерным для развитых промышленных регионов центра России. Этот край самый большой по численности населения в Сибирском Федеральном округе. Устойчивое промышленное и сельскохозяйственное производство всегда определяло его политический статус как одного из лидирующих. Край неоднократно выступал инициатором политических преобразований, которые осуществлялись на всей территории страны.

Представляется, что в становлении представительного органа власти Красноярского края можно выделить несколько этапов. Первый из них относится к периоду деятельности краевого Совета народных депутатов, избранного на альтернативной основе. Назовем его условно «парламентский» период (1990–1993 гг.). В данной статье речь пойдет именно об этом этапе.

Некоторые исследователи, в частности Г.В. Голосов, считают, что постсоветской стартовой точкой региональной политики являются выборы в Законодательное Собрание субъекта Федерации[1]. На наш взгляд, это слишком сужает рамки исследования, не позволяет представить целостную картину. Поэтому, как представляется, необходимо выделить период так называемых выборных Советов народных депутатов. Так, в Красноярском крае до осени 1993 г. роль представительного органа выполнял краевой Совет народных депутатов Красноярского края.

Отметим, что речь идет лишь о тех Советах, в которых выборы проходили на альтернативной основе. Впервые задача перехода к системе альтернативных выборов была поставлена на январском Пленуме ЦК КПСС (1987)[2]. В том же году в качестве эксперимента в пяти процентах округов

---

[1] См.: *Голосов, Г.В.* Российская партийная система и региональная политика. 1993 – 2003. – СПб., 2006. – С. 17.

[2] О перестройке и кадровой политике партии. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС на Пленуме ЦК КПСС 27 января 1987 года // Коммунист. – 1987. – № 3. – С. 22.

выборы депутатов местных Советов прошли с некоторым элементом альтернативности. Окончательное решение о переходе к альтернативным выборам было принято на XIX Всесоюзной конференции КПСС. В ноябре 1988 г. сессия Верховного Совета СССР приняла закон «О выборах народных депутатов СССР»[1].

Эти законы раскрывали конкретные механизмы проведения альтернативных выборов. Законодательство, определявшее порядок выборов в местные Советы, было унифицировано. Субъект Федерации не мог вносить свои нормы в избирательный процесс. Впервые в советской истории появились механизмы, обеспечивающие проведение выборов в представительные органы государственной власти на альтернативной демократической основе, заложившие принципы гласности. Был значительно расширен круг субъектов права выдвижения кандидатов.

В выборах депутатов местных Советов в Красноярском крае в марте 1990 г. участвовало 13,5% избирателей края. Депутатами краевого Совета в первом туре избрано всего 82 человека, оставшиеся 145 мандатов замещались во втором туре[2]. Результаты этих выборов свидетельствуют, что в этом процессе была действительно политическая конкуренция.

Август 1991 г. стал историческим рубежом для страны: в это время в Москве и Ленинграде происходили бурные события, однако в большинстве регионов этот процесс прошел мирно. Так, со слов В.Н. Севастьянова, занимавшего пост Председателя краевого Совета народных депутатов, не было необходимости создавать ГКЧП в крае, политическая активность была минимальная, угрозы беспорядков не было*. В Красноярском крае передача представительной власти прошла достаточно спокойно. 26 августа 1993 г. на чрезвычайной сессии Красноярского Совета края Председатель краевого Совета признал свою позицию во время путча «двусмысленной», нечеткой и расплывчатой, заявил о коллективной ответственности всего президиума и себя лично. В.Н. Севастьянов добровольно сложил с себя полномочия. Как он сам признался, в любом цивилизованном обществе власть, потерявшая доверие, уходит в отставку. И никто не делает из этого трагедии[3]. Отставку председателя и президиума депутаты приняли подавляющим большинством голосов.

Председателем Совета Красноярского края был избран В.А. Новиков – член координационного Совета краевого отделения движения «Демократическая Россия», однако после избрания он официально вышел

[1] Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1306.

[2] См.: Брифинг журналистов и членов краевой Избирательной комиссии // Красноярский комсомолец. – 1990. – 15 марта. – № 31.

* Автор провела интервью с депутатом Законодательного собрания Красноярского края, Председателем Совета народных депутатов Красноярского края 1990–1991 гг. В.Н. Севастьяновым. – *Прим. авт.*

[3] См.: *Латышев, В.* Спикер касты лордов // Красноярский комсомолец. – 1991. – № 97.

из организации. Фигура В.А. Новикова неоднозначна, именно ему принадлежала идея создания на территории Красноярского края Енисейской Республики. Эта идея заключалась в получении значительной автономии от федерального центра с существенными рычагами в экономическом регулировании региона. А в июне 1993 г. В.А. Новиков озвучил идею Енисейской Республики как суверенного государства. Эта идея для Сибири не нова. Подобного рода настроения просматривались в рамках ассоциации «Сибирское соглашение»[1].

В 1992–1993 гг. при В.А. Новикове власть Совета усиливалась, чему способствовало принятие закона РФ № 2429-1 от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». В этом законе указывалось, что Совет депутатов является представительным органом государственной власти края (области) и состоит из народных депутатов, избираемых населением края (области) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на пять лет.

В Советах создавались постоянно действующие органы – президиумы, избирались председатели Советов. Как следствие, исполкомы перестали быть внутренними и фактически руководящими органами Советов, сохранив статус исполнительно-распорядительных органов общей компетенции.

Для организации работы в межсессионные периоды краевой Совет народных депутатов создавал из своего состава Малый Совет, возглавляемый председателем Совета. Малый Совет являлся представительным органом краевого Совета народных депутатов и был ответственен перед краевым Советом народных депутатов, который мог отменить любое решение Малого Совета, численность которого находилась в пределах до 30 народных депутатов краевого Совета, причем не менее $^2/_3$ членов Малого Совета обязаны были работать в нем на постоянной основе.

По идее, Малые Советы должны были в условиях многочисленности, и в силу этого недостаточной эффективности, представительных органов обеспечивать управляемость процесса, оперативное принятие нужных решений без созыва Совета, избегая «митинговщины», обусловленной многочисленностью его фракций и групп. Однако институт Малых Советов немедленно подвергся критике, поскольку, по сути, подменял Совет. В то время на федеральном уровне активно критиковали Р. Хасбулатова, пытавшегося сосредоточить в своих руках и руках Президиума Верховного Совета полномочия парламента. В этих условиях Малые Советы также стали ми-

---

[1] См.: Председатель удовлетворен на 40% // Красноярский комсомолец. – 1992. – № 12.

Инициаторами создания межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», объединяющей Сибирские регионы, были краевые и областные Советы. – *Прим. авт.*

шенью критики со стороны представителей исполнительной власти и всех, кто «опасался» восстановления советской «фасадно-демократической» системы.

Да и сами события показали, что Малые Советы не могли стать эффективным противовесом административным органам, поскольку обладали лишь «бумажными» полномочиями. Реальная же власть оказалась сосредоточенной в руках исполнительных органов, что, в конечном счете, и обеспечило им победу. Таким образом, создание Малых Советов не позволило решить те задачи, которые стояли перед представительной властью. В реформировании нуждалась вся система Советов в целом.

В реальной жизни отношения между краевым Советом и органами исполнительной власти складывались достаточно непросто[1]. Политический обозреватель В. Павловский отмечал, что конфликт между исполнительной и представительной властью в Красноярском крае начался с первых дней работы губернатора А.Ф. Вепрева.

В Красноярском крае весьма выразительно отражались тенденции, характерные для федерального центра. В частности, сформировалось мнение: реформы потому не идут, что Советы заняли деструктивную позицию. Отсюда вытекал вывод, что для стабилизации обстановки следует укрепить исполнительную власть и соответственно ослабить представительную. По этому пути и пошел процесс упорядочения власти. На совещании глав администраций края в конце февраля 1992 г. губернатор А.Ф. Вепрев объявил, что представительная власть на уровне сельских и поселковых Советов должна быть «в корне реформирована». В результате после совещаний на местах главы администраций сообщили о роспуске и самороспуске Советов в поселках и селах. За две недели почти в 60 населенных пунктах с представительной властью было покончено.

Депутаты краевого Совета сочли эту акцию первым шагом «к узурпации власти» исполнительными органами. По их мнению, был принципиально нарушен баланс между представительной и исполнительной властью. В связи с этим депутат краевого Совета Е. Добрянский, ответственный в Малом Совете за работу с Советами, высказался в том смысле, что не следует бояться непонимания между Советами и администрацией, поскольку, по его мнению, «полное взаимопонимание может оказаться гораздо хуже»[2].

Противостояние региональной администрации и Совета продолжалось до осени 1993 г., когда в соответствии с Указом Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 г. в стране была объявлена «поэтапная конституционная реформа». На следующий день после опубликования указа состоя-

---

[1] Главой администрации Красноярского края с января 1992 г. по январь 1993 г. был А.Ф. Вепрев. – *Прим. авт.*

[2] *Чигишев, Ю.* Советы – посторонние // Красноярский комсомолец. – 1992. – № 21. – С. 3.

лось заседание Совета администрации края, обсудившее сложившуюся ситуацию. От каких-либо политических заявлений администрация края воздержалась. Была лишь поставлена задача не допустить срыва работы социально значимых объектов края. Одновременно в средствах массовой информации появилось заявление депутатов краевого Совета А. Петрова, В. Севастьянова, Ю. Быковского, Н. Клепачева, В. Черняка, Г. Демского, А. Ковальчука и В. Жуковского, в котором действия президента объявлены антиконституционными и направленными на дальнейшую дестабилилизацию ситуации в стране. Депутаты призвали население края поддержать постановление Конституционного Суда, признавшего данный указ несовместимым с Конституцией страны.

В Новосибирске 29 сентября состоялось Чрезвычайное совещание областных, краевых и республиканских Советов Сибири, на котором была принята политическая резолюция. В ней указывалось, что глава государства грубо нарушил основные статьи Конституции России. «Президент, – гласила резолюция, – поставил себя вне закона, а страну на грань гражданской войны. Ссылки Ельцина на то, что представительная власть мешает проводить экономические реформы, не может служить основанием для беззакония, произвола и установления личной диктатуры. Кроме того, эти утверждения лживы по существу».

Однако после событий 3–4 октября 1993 г. и представительная и исполнительная власть выступили с единой рекомендацией воздержаться от активных действий. Глава администрации Красноярского края В.М. Зубов, Председатель краевого Совета В. Новиков совместно со многими видными политическими деятелями обратились к жителям края через средства массовой информации. Губернатор края, в частности, заявил: «Я убедительно прошу все общественные движения, партии воздержаться на несколько дней от активных общественных акций… Еще будет время поговорить о законности, легитимности, о том, как лучше проводить экономическую реформу»[1].

Солидарен с ним был и В. Новиков: «Сегодня утром к событиям в Москве высказали свое отношение и Малый Совет и совет администрации края. До этого момента мы существовали в условиях разделения властей и каждый занимался своим делом, но сейчас наступил такой момент, когда мы должны действовать вместе… Общая позиция – не допустить эскалации напряженности в крае, просить все значимые политические силы, хотя бы сейчас, воздержаться от каких-либо акций»[2].

Как видим, «единство действий» приобрело теперь качественно иной характер. «Пришедшие к взаимопониманию» ветви власти действовали

---

[1] Обращение главы администрации Красноярского края В.М. Зубова // Красноярский комсомолец. – 1993. – №. 113.

[2] Обращение Председателя краевого Совета В.А.Новикова // Красноярский комсомолец. – 1993. – №. 113.

уже в ином политическом измерении, использовали новые «правила игры». Победа исполнительной власти в Москве делала ненужным компромисс между региональными Советами и администрациями регионов. В стране на повестку дня встала перестройка всего властного механизма страны снизу до верху. Оставалось ждать конкретных установок из Москвы. После событий октября 1993 г., ознаменовавших поражение Верховного Совета России, участь системы Советов была предрешена. В Красноярске против этого выступал В. Новиков. Он был убежден, что ликвидация Советов приведет к разворовыванию страны в ближайшие год-два[1]. Но назначенное на 28 октября 1993 г. заседание краевого Совета не оправдало его надежд. Совет не принял никаких значимых решений. Он не голосовал за самороспуск, за признание указа 1400, но и не выступил с протестом[2]. По существу, конструктивная деятельность Совета оказалась парализованной. Вся краевая власть сосредоточилась в руках администрации.

Последняя сессия краевого Совета народных депутатов состоялась 4 ноября 1993 г. В повестке дня стоял вопрос – проблема реформирования представительных органов края. Принятое решение содержало два принципиально важных момента: о новых органах власти и передаче полномочий краевого Совета Малому Совету. Новый представительный орган назвали Законодательным собранием. Постановление «О вопросах представительной власти», в котором говорилось о досрочном прекращении деятельности Красноярского краевого Совета народных депутатов, было подписано губернатором В.М. Зубовым 17 ноября 1993 г.

Красноярские события начала 90-х гг. минувшего столетия наглядно продемонстрировали общероссийскую тенденцию: представительная власть, не имевшая реальных властных полномочий, оказалась бессильной перед исполнительной властью, такими полномочиями располагавшей. В итоге произошло окончательное и полное преобладание исполнительной власти. Край прошел все этапы развертывания современного российского конституционализма: от первых альтернативных выборов до новой государственно-правовой модели, закрепленной в 1993 г. Как и на федеральном уровне, ветви власти не смогли договориться, нередко впадая в митинговщину и оперируя, скорее, общими лозунгами нежели конструктивными политическими идеями. Незрелость парламентаризма в регионе не позволила Красноярскому Совету стать полноценным представительным органом, что и помогло исполнительной власти относительно легко пресечь его существование. В результате возник новый региональный парламент с более ограниченными полномочиями, нежели у прежнего краевого Совета народных депутатов.

---

[1] См.: *Владимиров, Ю.* Может, к названиям демпартий прибавить (б) – большевиков? // Красноярский комсомолец. – 1993. – № 115. – С.2.

[2] См.: *Чигишев, Ю.* Перекур до четверга // Красноярский комсомолец. – 1993. – № 114. – С. 1.

Заметим, что, называя Красноярский Совет 1990–1993 гг. парламентом, можно впасть в терминологическую ошибку. Это был именно Совет, собрание региональной интеллигенции и элиты, своего рода Земский собор, но еще далеко не парламент. Видимо, Совету не хватало как политического опыта, так и легитимности, хотя многие депутаты полагали, что для наличия легитимности и опыта достаточно их избрания в Совет. Представительные органы России и регионов не сумели повторить мартовско-апрельский маневр Б.Н. Ельцина и провести свой референдум о доверии.

Список литературы

1. *Голосов, Г.В.* Российская партийная система и региональная политика. 1993–2003. – СПб., 2006.

2. *Линник, Н.* Порядок формирования законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Право и жизнь. М., 2002.

3. Российский парламентаризм как зеркало российского общества / Демократия и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003.

4. *Усанов, В.Е.* Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование. – М., 2008.

© Димитрова Е.Н., 2011