

Любой коллектив людей, объединённый какими-либо совместными интересами, для достижения общих целей должен, вынужден даже, формировать структуру управления. Самое маленькое учреждение имеет своего начальника, директора, председателя или ещё какое-либо высшее должностное лицо. От внутренней организационной структуры, безусловно, зависит эффективность совместной деятельности любого коллектива. Совсем непросто решать вопросы организации системы власти и управления в масштабах огромного государства. Казалось бы, всего-то – организационные вопросы, но именно от их решения зависит уровень жизни, благосостояния людей, населяющих ту или иную страну.

Богатый мировой опыт давно показал, что можно жить в процветающей стране, даже если она не обладает серьёзными природными ресурсами в своих границах. Немало и обратных примеров, когда народ нищенствует, «сидя на мешках с золотом». На мешках «чёрного золота», «жидкого золота», газообразного и даже настоящего золота – металла. Именно в системе власти и управления России десятилетиями скрываются многие проблемы нашего населения. Собственно говоря, дальше и появляется слово «Политика», а в масштабах целого государства – «Большая Политика».

Политика – деятельность классов и иных социальных групп, связанная с определением содержания и форм, задач и функций государства, а также его взаимоотношений с другими государствами. Посредством политики выражаются коренные интересы участвующих в ней субъектов (индивидов, коллективов), прежде всего интерес в овладении и распоряжении основными очагами публичной власти классового общества.

... Чрезвычайно важная грань политики – соотношение целей (стратегич., тактич.) и средств, используемых для их достижения. При оценке этого соотношения нужен точный учёт того, насколько официально прокламируемые цели совпадают с фактическими, в какой степени употребляемые на деле средства адекватны поставленным целям... Условие успешности политики – подход к ней одновременно как к предмету науки и как к предмету искусства. Этот подход предполагает наличие у субъектов политической деятельности, во-первых, системы глубоких достоверных знаний об истоках и природе, законах и проявлениях политики, во-вторых, высокого умения, навыков с пользой применять такие знания на практике.¹

Многие поколения российского народа строили что-то в масштабах всего государства, то социализм, то коммунизм, теперь вот – демократическое общество, или капитализм с человеческим лицом. По-разному формулируются современные цели. Практически все последние века наш народ призван был укреплять единое, сильное, влиятельное во всём мире государство. Прорубая окно в Европу, закладывая и создавая новые города, прокладывая на тысячи километров дороги, каналы, осваивая суровые северные просторы, российские люди мечтали о «светлом» будущем. Надеялись на него, уверены были в нём, но жили весь свой век в строительных вагончиках, бараках, коммуналках. Все мысли о государстве, свои личные проблемы – по остаточному принципу.

Самое время расшифровать понятие «государство», чтобы не путаться в дальнейшем изложении.

Государство – основное орудие политической власти в классовом обществе. В более широком смысле под государством понимают политическую форму организации жизни общества, которая складывается как результат возникновения и деятельности публичной власти – особой управляющей системы, руководящей основными сферами общественной жизни и опирающейся в случае необходимости на силу принуждения.

¹ «Российская социологическая энциклопедия». РАН, Институт политических исследований. Под общей редакцией академика РАН Г.В. Осипова. – М., Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М. 1998.

Поскольку государство строится по территориальному принципу, этот термин иногда неточно употребляется как синоним понятия «страна».

... Экономически господствующие классы нуждаются для защиты своих привилегий и закрепления системы эксплуатации в особом механизме политического господства, каким явились государство и его аппарат. С появлением государства этот механизм уже не совпадает с обществом, как бы стоит над ним и содержится за счёт общества (налоги, сборы).¹

«Ни один из учебников экономики даже не ставит вопроса о том, «как государство богатеет», они учат искусству разбогатеть в рамках отдельно взятой корпорации, банка, частного лица. Однако на практике наиболее эффективно корпоративный эффект достигается за счёт окружающих, т.е. за счёт нанесения урона государству и обществу в целом»².

Трудно набрать достаточно аргументов, чтобы выдвинуть идею отказа от центральной государственной власти в стране, её высших органов, разветвлённой сети государственного управления в различных сферах общественной жизни. Абсурдно существование государства без своей законодательной базы, без единых для всех нормативных правил и стандартов, без инструментов и механизмов управления множеством процессов жизни общества. При всём радикализме последних полутора десятков лет не нашлось политиков, замахнувшихся на институт государственной власти в принципе.

Другое дело, когда рассуждения, споры, решения касаются вопроса, **до какой степени** система государственного управления должна проникать в повседневную жизнь своих граждан. У любого института власти существует объективное стремление укреплять самого себя, забирать в свои руки всё больше и больше властных ниточек и рычагов. В конце концов, построение системы управления в интересах собственно самой власти, начинает подавлять не только общественную инициативу, но и права и свободу гражданина и человека.

Власть – способность и возможность осуществлять свою волю, оказывать направляющее, определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств (авторитета, права, насилия), даже вопреки сопротивлению и независимо от того, на чём такая возможность основана. Властвующий может достигать своих целей, действуя различными методами: демократическими и авторитарными, честными и нечестными, насилием и местью, обманом, провокациями, вымогательством, стимулированием и т.д.

Как явление Власть необходима. Она призвана обеспечивать потребности человеческого общежития. Поэтому для любой власти вообще, а для государственной в особенности, должен быть разработан механизм реализации.³

Искусство политиков заключается в создании системы сдержек и противовесов, не позволяющих отдельным элементам всей системы управления в государстве занять доминирующее положение. Оптимальная конструкция власти уравнивает интересы самого государства и его населения.

Целенаправленное решение данной задачи непременно вызывает интерес к местному самоуправлению.

Главной функциональной особенностью данного уровня, данной системы власти является существенная зависимость от населения и подконтрольность ему – если, конечно, не нарушаются принципы создания и функционирования самого местного самоуправления. Местное самоуправление – не панацея от всех бед, но очень важный элемент в эффективном государственном устройстве любой страны. Совсем не случайно вопросом законодательного

¹ «Российская социологическая энциклопедия». РАН, Институт социально-политических исследований. Под общей редакцией академика РАН Г.В. Осипова. – М., Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М. 1998.

² В.А. Ефимов. «Новый курс развития России». – Санкт-Петербург, «Общественная инициатива». 2004.

³ ФЕДЕРАЛИЗМ: Энциклопедический словарь. – М., ИНФРА-М. 1997.

обеспечения проблемы развития местного самоуправления в стране сразу занялись законодатели Советского Союза созыва 1989 года, законодатели Парламента России созыва 1990 года.

Российская история даёт немало примеров развития самостоятельности местных органов власти, их возможностей и эффективности. (Равно как и примеров полного встраивания в жёсткую государственную вертикаль управления с сохранением лишь некоторых декоративных функций, чтобы поприличней выглядеть на внешней арене среди демократически развитых государств.) Впервые в российской истории принципы местного самоуправления как полноценного уровня публичной власти, важнейшего элемента народовластия в стране в полной мере были закреплены в нормах современной Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года.

За последние годы вышло из печати много хороших работ, авторы которых детально проанализировали и собственную российскую историю, и богатый мировой опыт, и сами принципы, проблемы местного самоуправления, способы и варианты их решения. Это заметно упростило работу над книгой. В задачи автора данного издания входило – представить читателю события, споры, предлагавшиеся и состоявшиеся решения, касающиеся современного исторического периода местного самоуправления в России, участником которых автор являлся. Для упрощения изложения и в попытках избежать необходимости ссылок на самого себя, все свои наблюдения и зарисовки в разные годы автор приводит курсивом.

Местное самоуправление в свободном изложении

1989–1991 годы – годы бурной активности людей, населяющих Советский Союз, огромную страну. Активности, зарождающей оптимизм, вызывающей к действию большой, скрытый до той поры в жёстких рамках ограничений вертикальной конструкции власти потенциал неравнодушных, творческих членов общества. Для многих – годы наивных иллюзий, искренних надежд для решившихся на новое для себя дело. Годы холодной расчётливости, начала накопления капитала теми, кто быстрее других преодолел комплексы пионерско-комсомольского воспитания или не имел их вовсе. Годы слепой веры и глубоких разочарований, личных внутренних трагедий.

Короткий период истории даже для одного человека, эти годы – целая эпоха, определившая на много лет вперёд нашу сегодняшнюю жизнь.

Новый парламент Советского Союза созыва 1989 года раскачал политическое море до крупной зыби, а свежий, бурный поток российских депутатов в 1990 году довёл его до сильного шторма. Гражданская битва на радио- и телевизионных частотах захватила всё общество. Информационные снаряды уничтожали, не убивая. Наиболее охмелевшие от свобод начали «выплёскиваться» на улицы, что и закончилось затем чередой революций и контрреволюций, разрушивших не только национальную экономику, но и само государство, ввергших в депрессию всё общество, нарушивших психологическую устойчивость его граждан.

Но на фоне грандиозных задач этого исторического периода, существовали, как ни странно, и мелкие, несущественные, но многочисленные проблемы. Оказалось, что людям надо что-то есть, причём достаточно регулярно. А для этого надо ходить (а во многих местах на чём-то ездить) на работу. И над головой должна быть крыша не только политическая, но и обычная, из рубероида. И что уж совсем удивительно, люди продолжали любить не только народных избранников, но и друг друга. При этом, по каким-то совершенно немислимым, абсурдным законам природы рождались дети – несмотря на важность текущего момента в государственном строительстве (или его разрушении). А детей надо в чём-то купать, где-то учить, от чего-то лечить. Да и у взрослых иногда возникает потребность во всех этих вещах.

Вот и пришлось тысячам людей в российской провинции в силу должностного положения или по личной убеждённости браться за решение этих непростых вопросов самостоятельно и под свою ответственность.

А поскольку в нашем государстве, кроме столицы и, может быть, её дублёра на северо-западе, всё остальное и есть провинция, то и родилась в этот период современная история местного самоуправления в России.

Собственно о нём, о местном самоуправлении, и пойдёт наш дальнейший разговор. Прекрасно понятно, насколько скучна эта тема! Но всё-таки есть маленькая надежда, что тем, кто хотел бы разобраться в проблемах общества и государства, удастся не только прочесть до конца, но и задуматься над приводимыми доводами.

С ЧЕГО, СОБСТВЕННО, ВСЁ НАЧАЛОСЬ?

Чрезмерная централизация управления огромным государством стала очевидным тормозом его экономического развития. Плановое хозяйство охватило абсолютно все сферы жизни. Слишком большое время требовалось на получение информации по каналам обратной связи, сложной стала обработка огромных информационных массивов. Гигантская инерция от реальной проблемы до принятия необходимых решений – и при этом **неэффективных** решений – из-за огромного разнообразия ситуаций, территориальных, национальных, экономических особенностей и традиций.

Устойчивость гигантской централизованной системы крайне низка, легко подвержена влиянию различных субъективных факторов. Проще сказать – зависима от позиции конкретных личностей и даже одного физического лица. Президент, здоровья ему, чихнул – вся страна заболела гриппом. История целой нации на долгие годы начинает зависеть от позиции личности в данный конкретный исторический отрезок. Способность же самой государственной машины превращать личность в божественного идола, только усугубляет проблему.

У любой самоуправляемой структуры объективным являются желание и стремление к самосохранению. Это естественное свойство является хорошим демпфером любых внешних воздействий, защищает всю систему управления огромным государственным механизмом от резких колебаний. Самоуправляющиеся единицы, меняясь под воздействием внешних факторов (при радикальных изменениях на государственном уровне, в том числе), способны к сохранению основных элементов организма.

Жизнеспособность крупных систем – страны, к примеру – зависит от эффективности самоорганизующихся элементов системы. При этом задача самой системы – задать граничные условия функционирования элементов. Определить и закрепить **принципы функционирования**, что значительно проще, чем регламентировать до мелких деталей правила поведения каждого индивидуума в системе.

Местное самоуправление и есть один из важнейших самоорганизующихся элементов системы.

Местное самоуправление – термин, который применяется около двух десятилетий в официальных материалах, звучит в политических дискуссиях. С решением проблем местного самоуправления часть политиков связывает будущее нашего государства, другие же считают это надуманным вопросом. Так что же это такое?

У людей, объединённых на какой-либо частичке территории совместными условиями проживания – в деревне, посёлке, городе, есть немало проблем, которые каждый отдельно решить не в состоянии. Эксплуатация многоквартирного жилищного фонда; обеспечение водой, теплом, электроэнергией, газом; внутренние пассажирские перевозки; благоустройство; комплексное социально-экономическое развитие поселения с применением любых видов финансирования строительства; охрана природы; услуги в области медицины, образования; социальная поддержка нуждающихся – вот далеко не полный перечень проблем, который во всём объёме или в различных наборах необходимо постоянно, ежедневно решать в каждом конкретном населённом пункте. Для этого жители создают органы управления, наделяют их необходимыми средствами, которые отчисляют в виде налогов от своих доходов. А для того, чтобы не забивать себе голову лишними проблемами, избирают наиболее активных своих

представителей (депутатов), которые от имени жителей участвуют в решении многих вопросов и контролируют эффективность их решения.

Вот это и есть местное самоуправление – форма народовластия, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Это самостоятельная система власти, которая формально существует у нас в стране много лет, но возможности её всегда были крайне ограничены из-за прямого и неоправданного вмешательства государства в вопросы местного значения.

Немного из собственного прошлого

Казалось бы, всё так просто, но уже много поколений учёных ломало перья в попытках дать термину «самоуправление» чёткое и однозначное понятие. Классик российской муниципальной науки Лев Александрович Велихов в своих работах активно ссылался на учёных 19-го века, признавая, что само явление уходит корнями в более глубокое прошлое. Судя по современному состоянию местного самоуправления в России, работы хватит не одному последующему поколению учёных.

В своей книге «Основы городского хозяйства» Велихов написал:

«Определяют самоуправление также различно. К наиболее распространённым в европейской литературе принадлежит определение известного германского учёного Г.Еллинена: «Самоуправление – это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, – управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц». В дореволюционных земских кругах большим распространением пользовалось следующее определение Н.Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением». Наконец, наиболее известные в настоящее время буржуазные теоретики местного самоуправления И.Редлих и П.Ашлей определяют местное самоуправление как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву.

В марксистской литературе, которая до сих пор весьма мало занималась теорией государственного права, мы не встречаем соответствующей дефиниционной формулы, но приведённые определения, конечно, для неё неприемлемы в виду их внеклассового подхода к вопросу. С точки зрения марксизма, местное самоуправление следовало бы определить как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения».¹

Работа Велихова по местному самоуправлению была единственным фундаментальным трудом в нашем государстве. Учёный сконцентрировал опыт многих специалистов в этой сфере за несколько десятилетий, подвёл итоги целого периода политической истории государства. Но его работы не были востребованы политической системой. На семьдесят последующих лет целый раздел науки об управлении практически исчез из поля зрения общества.

Широкую известность труды Л.А. Велихова получили только в начале 90-х годов двадцатого века. Городской голова Калуги В.А. Черников, председатель городского совета Екатеринбурга Ю.Е. Самарин, обнаружив «Основы городского хозяйства» Л.Велихова, активно занялись распространением книги 1928 (!) года издания. Известнейший знаток истории самоуправления в России Т.М. Говорёнова (собственно и открывшая нам ранее засекреченные работы) в предисловии к своей книге «Читаем Велихова вместе» написала:

¹ Л.А. Велихов. «Основы городского хозяйства». – Государственное издательство. Москва – 1928 – Ленинград.

«Для автора было бы неожиданностью узнать о широкой популярности своего труда через семь десятилетий...

На новых людей, пришедших в этот и последующие годы в городское управление, – инженеров, экономистов, военных, врачей, учителей – работа Велихова произвела впечатление разорвавшейся бомбы.

Казалось невероятным, что самоуправление вовсе не нововведение, что оно существовало в России, и что о нём сказано не только в переводных книгах иностранных специалистов, но и в трудах отечественных, уже забытых, учёных и практиков...

В 90-е годы книга Велихова переиздавалась в Обнинске, Екатеринбурге и Москве. Её идеи используются в современной литературе».

Одно то, что представители центральной государственной власти закрыли на десятилетия от общества отечественные научные работы о той же власти, только местной, об управлении местным хозяйством, должно заинтересовать проблематикой местного самоуправления тех, кто нацелен на повышение эффективности системы управления в государстве. Естественно, что эффективность в данном случае предполагается повышать в интересах населения, а не самой системы управления как таковой.

Время берёт своё, хорошие идеи не пропадают, о местном самоуправлении заговорили вновь к концу 80-х годов. Иногда кажется, что мы ходим по одним и тем же политическим тропам: уж слишком похожим на современность кажется то, что извлекаешь из далёкой истории. И всё-таки, сторонников муниципальной идеи ведёт вперёд уверенность, что мы движемся по развивающейся спирали, а не догоняем очередной раз на плоскости замкнутого круга собственный хвост ушедшего в историю опыта.

Начиная повествование о современном периоде местного самоуправления в России, необходимо обратиться (ненадолго) к более ранним временам. Может, будет проще понять и сегодняшние проблемы. Можно обращаться к первоисточникам, как делают некоторые исследователи, но огромную аналитическую работу уже проделал в своё время Л.А. Велихов, изучив труды таких учёных как Н.И. Лазаревский, А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Б.Б. Веселовский и многих других.

Наверное, уместно немного познакомить читателя с человеком, на работы которого столько ссылок уже в самом начале повествования. Представление Льва Александровича Велихова в книге Т.М. Говорёнковой о его работах начинается с очерка С.Шевердина «Крупное явление, крупная душа». Возьмём из очерка целую страничку:

«Нужно сказать, что иные рассуждения и пассажи Льва Александровича могут и впрямь вызвать, мягко говоря, недоумение. Хотя бы размышление о двух бюрократиях – государственной и... интеллигентской (?). Оно заслуживает быть более или менее полно процитированным – настолько наглядно в нём выступает своеобразие личности Велихова и его собственное положение в муниципальном движении, науке (термин «муниципальная наука» именно им, видимо, введён в обиход), его голос выразителя российского самоуправления. Причём как раз в том его выражении, которое вопиет к сегодняшним реалиям, реалиям конца XX столетия.

«Одна бюрократия – казённая... – пишет Велихов. – Это бюрократия чиновных рангов, замкнутая и высокомерная, особый вид жреческой касты, образующий свой высший состав из одного облюбованного круга лиц, черпающей свою мудрость из разных отношений, разъяснений, циркуляров – из всей бесталанной кухни петербургских канцелярий. По существу, она выполняет волю крупного помещного дворянства.

Другая бюрократия – интеллигентская, возникшая в шестидесятых годах, возросшая на страницах толстых журналов, разбившаяся на несколько сект. Это тоже жрецы с крайне ограниченным запасом специальных знаний, с узким кругозором, с прямолинейным фанатизмом,

с излюбленным лексиконом иностранных терминов и либеральных фраз. За ними стоит цивилизованный, но мало культурный ещё интеллигент и обыватель».

Это неосторожная и рискованная война на два фронта. Основания для неё автор обвинений видит в чуждости названных «бюрократий» многогранной жизни «с её прихотливыми требованиями (первая запрещает и преследует, вторая обличает с позиции отвлечённых и надуманных моральных претензий). «Самоуправление, – заявляет Велихов, – корнями своими глубоко ушедшее в местную жизнь и связанное с подлинными нуждами населения, стоит особняком, подвергаясь беспощадной критике обеих бюрократий».

Неквалифицированные, мелкотравчатые придирки вызывают жёсткую отповедь со стороны Льва Александровича. «Для оценки крупного явления, – резко отвечает он таким критикам, – и душа нужна крупная».

Издательство, решившееся выпустить в свет в 1928 году книгу Велихова «Основы городского хозяйства», подстраховалось своими комментариями: «К сожалению, настоящая книга не во всех отношениях удовлетворяет тем требованиям, какие к ней могут быть предъявлены работниками советского строительства. Главным её недостатком является отсутствие безупречно правильной принципиальной теоретической установки... Книга в отдельных её частях является марксистски невыдержанной по методу и тем самым по целому ряду выводов».

В 30-е годы Л.А. Велихов был репрессирован.

Субъективное отношение к общественным явлениям политиков, находящихся на властных постах, не в состоянии изменить основополагающие принципы, объективные законы развития общества. Притормозить процесс – да, могут, даже надолго, но не изменить. Учёный потому и называется столь значимым именем, что хорошо знает предмет своего исследования. В конце 80-х годов 20-го века, после перерыва в несколько десятилетий, началось возрождение системы местного самоуправления и, собственно, его изучение в новых условиях.

Весьма интересно посмотреть, какими темпами и путями современные исследователи выходили на давно изученные вопросы.

Утомительное, но важное погружение

Сначала из материалов Л.А. Велихова. Автор вынужден сразу извиниться за тяжёлое и перегруженное начало повествования, за обилие ссылок и длинные тексты из первоисточников. Однако внимательное прочтение первых нескольких страниц позволяет существенно упростить понимание дискуссий современного исторического периода по устройству власти в государстве с передачей многих полномочий на местный уровень.

Итак, из российского классика:

«Переходя к вопросу о сущности местного самоуправления, мы усматриваем, что развивающаяся научная мысль разбилась в этом отношении на несколько противоречивых теорий.

Теория свободной общины возникла в XIX в. как реакция чиновному управлению со всеми его отрицательными сторонами. С точки зрения упомянутой теории, к трем признанным конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) надлежит присоединить еще четвертую – общинную (коммунальную и, в частности, муниципальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Отсюда – выводы: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных, 2) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо, 3) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам, и представляют не государство, а «общество». Одним словом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы «государство в государстве». Изложенные взгляды устарели и ныне в целом почти никем не защищаются.

Во-первых, самоуправление не всегда тождественно с общинным управлением, а, во-вторых, приводимые утверждения слишком абстрактны и не соответствуют реальным фактам. На самом деле, местное самоуправление в целом ряде государств не только признано, но и октроировано¹ государством, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун нигде не существует.

Теория хозяйственная возникла после крушения первой теории и сделала попытку опереться не только на признание самоуправляющейся общины отличным от государства субъектом прав, но и на самое содержание коммунальной деятельности. Согласно данной теории, имеющей несколько уклонов, самоуправление есть заведывание делами не государственного управления, а собственными делами общины. Дела эти и задачи – строго хозяйственные, с точки зрения государства будто бы безразличные. Одни авторы стремятся отождествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, а другие относят общинную деятельность к публично-правовым, но не государственным делам. Таким образом оправдывается полная самостоятельность коммуны и разрушается принцип правительственного надзора над местным самоуправлением. Изложенная теория получила гораздо большее распространение, чем первая, и притом в более авторитетных кругах. Однако и она явно не соответствует тому местному самоуправлению, которое реально и конкретно осуществляется на деле. Мы видим, что органам самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера и местного значения, повсеместно поручается заведывание делами далеко не безразличными для государства, как, например, призрением бедных, санитарным делом, путями сообщения, противопожарными мероприятиями, не говоря уже о государственных повинностях. Вообще провести строгую грань между делами общественного или делами только местного хозяйственного значения невозможно, что сильно умаляет убедительность приведенных аргументов.

Еще больше распространения получила прочно удержавшаяся до сих пор теория «самоуправляющихся единиц как юридических лиц», которую некоторые авторы называют просто **юридической**. С упомянутой точки зрения, органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городской и не городской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы – субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права уступлены государством названным единицам в полное обладание. Раз государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведывание делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда – необходимость выборных коммунальных органов в противоположность органам, назначаемым от правительства. В изложенной теории, имеющей строго логический характер с точки зрения профессиональной юридической казуистики, однако, вовсе отсутствует социальная, а тем более, классовая точка зрения.

Среди русских дореволюционных авторов в области земских и городских вопросов безусловно господствовала так называемая **политическая теория** самоуправления, которую П.Стучка не совсем правильно считает «разветвлением государственной теории». Сущность ее заключается в противопоставлении земщины (т.е. общинного, или коммунального, а в частности, муниципального начала) опрличине (т.е. началу правительственно-бюрократическому). «Общественность» здесь противопоставлялась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежит к профессиональным бюрократам, так как исполняет свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Привлечение

¹ Октроировать (франц. octroyer) (книжн. полит.). В монархических государствах – предоставить (предоставлять) какие-н. формальные преимущества, формальные права какой-н. части населения или какой-н. организации, корпорации (о монархе, самодержавной власти). Октроировать конституцию. (Словарь Ушакова)

общественного элемента зависит не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Это – неизбежная уступка со стороны несостоятельной бюрократии, сделанная живой и растущей общественностью. Самоуправление есть прежде всего *самодетельность граждан*, не поступивших на правительственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении. И в этой теории, которая у нас естественно вытекла из полувековой неравной борьбы между российской бюрократией и земством, классовый подход вовсе отсутствует. Местное население и общественность принимается в ней как нечто целое и солидарное, как «народ», противостоящий правительству. Социологическая действительность здесь как бы приносится в жертву переходящим тактическим особенностям исторического момента.

Все изложенные теории проводили в той или иной степени и в различных толкованиях противопоставление начала коммунального началу государственному. Наоборот, **государственная теория** видит в местном самоуправлении часть государства. Самоуправление сводится к возложению на местное общество или, точнее, на выборные его органы, осуществления задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и, следовательно, тот, кто несёт обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Не обособление местного общества от государства, а, напротив, призыв этого общества к службе государственным интересам и целям составляет главный смысл местного самоуправления. ... К государственной теории, с соответствующими важнейшими классовыми поправками, примыкают и советские теоретики, причём наше советское самоуправление с его специфическим своеобразием может быть объяснено лишь на основе последней теории».

Дословное изложение столь длинных цитат имело своей целью показать, что на протяжении уже не одного столетия идёт непрекращающийся спор о сущности, основополагающих принципах местного самоуправления. Что же это такое, местное самоуправление? Нижний уровень государственной власти или система самоорганизации граждан для самостоятельного решения своих проблем, способная существовать независимо от государства – в понимании его, государства, как властной надстройки? Чего больше у местного самоуправления – хозяйственных обязанностей или функций публичной власти?

Согласились с необходимостью местного самоуправления в системе государственного устройства. Опять вопрос: с какого территориального уровня оно будет действовать? Или с какого по численности поселения или части поселения? Организовавшиеся жители подъезда – это местное самоуправление? А деревня, сельский район, большой город, область?

Новая жизнь забытого самоуправления

Делая совершенно конкретные шаги по изменению заорганизованной государственной системы управления, Верховный Совет Советского Союза принял, а Президент подписал 9 апреля 1990 года Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Принципиально новые для Советского государства положения закона определили:

– **предназначение** местного самоуправления (преамбула):

«Местное самоуправление в СССР является частью социалистического самоуправления народа и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды»;

– **понятие** местного самоуправления (статья 1):

«Местное (территориальное) самоуправление в СССР – это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного

значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы»;

– **систему** местного самоуправления (статья 2):

«Система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии».

Закон Союза, не выделяя специальными нормами само принципиальное решение, фактически радикально выделил местное самоуправление из системы государственной власти, стал самым либеральным законодательным актом по отношению к местному самоуправлению за всю его современную историю. В качестве одного из основных принципов местного самоуправления Закон установил: «Самостоятельность и независимость Советов народных депутатов, их ответственность за решение вопросов местного значения» (статья 4).

Закон определил, что местное самоуправление – уровень публичной власти в государстве: «Основным звеном в системе местного самоуправления являются местные Советы народных депутатов как представительные органы власти» (статья 3). Вывел не только Советы, но и исполнительные органы из административной вертикали: «Исполнительные и распорядительные органы местных Советов народных депутатов подчинены только Советам, их образовавшим» (статья 6, п.3). Устранил зависимость местных органов власти от решений исполнительных структур государства, подчинив их только закону: «Местное самоуправление регулируется на основе Конституции СССР конституциями союзных и автономных республик, настоящим Законом, другими законами Союза ССР, союзных и автономных республик» (статья 7).

Закон достаточно щедро поделился с местными Советами народных депутатов государственными функциями, материальными и финансовыми ресурсами.

Закон СССР включил в систему местного самоуправления не только местные Советы народных депутатов, но и все возможные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления. При этом закон установил возможность передачи органам общественного самоуправления как полномочий, так и ресурсов:

«Местные Советы народных депутатов различных уровней вправе:

– передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления (статья 6, п.1);

– передавать часть своих финансовых ресурсов органам территориального общественного самоуправления (статья 21, п.2)».

Закон разрешил (если читать приведённые нормы буквально) передавать одной из форм общественной самоорганизации граждан властные полномочия по решению вопросов местного значения.

Народные депутаты Верховного Совета СССР, принимая закон, уверены были в способности граждан страны самостоятельно разобраться в многочисленных местных проблемах. И не ошиблись. За год интенсивной работы, транслировавшейся долгое время в прямом эфире, союзным депутатам удалось сильно раскатать грузную государственную машину своим искренним желанием переустройства всей жизни общества в сторону его полной открытости. Население страны поверило в перемены.

Выборы в местные и региональные Советы народных депутатов, народных депутатов РСФСР весной 1990 года прошли при повышенном интересе и активности избирателей и привели на разные уровни власти множество активных самовыдвиженцев. Выборы повсеместно шли под лозунгом: «Вся власть Советам!» Двойной смысл закладывался в этот лозунг-призыв: избавиться от всевластия партийной номенклатуры и поставить под контроль исполнительную вертикаль на всех её уровнях.

Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» во время и мощно поддержал развитие местного самоуправления. При этом местные органы власти, интенсивно развивая свои возможности, попали под жёсткий, иногда даже излишний, контроль со стороны населения. Задачи и главные направления работы формирующейся системы власти определялись в процессе самой деятельности. Многое, заложенное в закон, было взято не с теоретических полок, а из складывающейся практики. Достаточно часто встречающаяся ситуация начала 1990 года зафиксирована прессой ещё до выхода закона:

«Определив структуру местного самоуправления, при которой главным хозяином территории должен стать Совет народных депутатов, исполком наметил четыре пути, которыми идёт к цели. Во-первых, добивается, чтобы всё городское хозяйство перешло под его начало; во-вторых, разрабатывает перспективу развития всех предприятий и города; в-третьих, ищет способы заинтересовать предприятия лучше работать – с тем, чтобы больше средств от их деятельности попадало в городской бюджет; и последнее – учится зарабатывать деньги, а не только брать в виде отчислений у предприятий.»

Фактически, это попытка создать альтернативу централизованной системе управления, которая сейчас еле жива. В министерствах все в полной растерянности, дальше, чем на месяц вперёд, ничего не видят. А взамен вертикали ничего не создано. Исполком вышел на путь плавного перехода от вертикальных структур управления к горизонтальным рыночно-договорным. Начало получаться, но тормознулось, потому что «вертикаль» поняла, что от неё уходит власть».¹

Когда представители государственной власти или большой политики говорят об отсутствии гражданского общества в собственной стране, не верят в него, надо понимать совершенно другое – гражданское общество не верит большой политике, затаилось, и возродится только тогда, когда поверит в искренность и последовательность решений руководителей государства. Тогда, в конце восьмидесятых, поверило. Это и дало возможность на практике реализовать многие положения революционного закона, несмотря на его несовершенство по целому ряду позиций.

НАСТУПЛЕНИЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

Несколько лет как «перестройку» объявили, какие-то решения наверху принимают. То «продовольственную» программу, которая пока не накормила. То «антиалкогольную», с сомнительным по искренности обществом трезвости, всё больше по должности туда вступают. То «роботизацию» в промышленности: станки с программным числовым управлением внедрять надо – роботы на станках с ЧПУ всё делать будут. Народ присматривается, прислушивается, но ждёт чего-то посерьёзнее, настоящего. Программ и раньше много было – и про «коммунизм», и про «каждому отдельную квартиру», а очередь не только за «коммунизмом» и квартирой растёт, но и за обычной крупой для каши. От водопада красивых слов по всем информационным каналам люди напрягаться стали.

А тут, вдруг, местная власть (горком и исполком в то время) жителей отдельно взятого города каким-то решением сильно обидела. На улицы народ вышел. Раньше чего-то не обижались, даже в курилках не обсуждали (известно бы стало). Власть поначалу особого значения данному обстоятельству не придавала: побузят и разойдутся. Только что-то не уходят, каждый день всё больше народу собирается, отменить неправильное решение требуют. Пресса тоже своими сообщениями подогревает: то в одном промышленном центре, то в другом граждане страны свою позицию публично демонстрируют, в каждом случае по своему местному поводу.

Власть на своём стоит, а люди на своём, но уже с выражениями. Уж сколько дней по улицам не пройти, не проехать. Горком коленом исполком к народу на площадь отправил –

¹ «Прорыв». Газета «Балтийский луч». 30.01.1990.

формально же власть у местного Совета. Не получается контакта с людьми у руководителей исполнительного комитета. Обком КПСС подключился: выбираться надо из ситуации – санкционировал жертву. Сняли председателя исполкома, мэра по современной терминологии. Пока новые выборы идти будут, народ успокоится, опять нужного человека горком на пост проведёт. Хоть и не прямые выборы, но жители города через своих депутатов отследили, чтобы новым руководителем не ставленник Обкома стал, а именно ими выбранный. Партийные представители на сессии народных депутатов городского Совета явно без настроения присутствуют – получают теперь за невыполнение задания. Но теперь-то народ успокоится, его воля верх взяла, через неделю плановую отчётно-выборную партийную конференцию спокойно проведём.

Городская отчётно-выборная партийная конференция началась в субботу в 9 часов утра, а закончилась в 5 утра в воскресенье. Власть КПСС в отдельно взятом городе была сметена в октябре 1988 года, и управление городом полностью перешло к местному Совету. Новый состав Горкома, сформированный на конференции, чисто партийными делами занимался и в хозяйственные городские не вмешивался.

На самую верхушку партийную городской актив воздействовать начал. Приехал в город по каким-то делам Секретарь ЦК КПСС (огромная величина по тем временам). На предприятии по программе его директор встречает. Провёл гостя-инспектора высокопоставленного по стендам и установкам. На выходе уже, в проходной директор подозвал в сторонке стоящего человека и говорит Секретарю ЦК:

– Познакомьтесь, это наш секретарь парткома.

– Очень приятно, как дела, секретарь парткома?

– Плохо.

– Чего так?

– Так Вы же один из наших партийных лидеров. С директором всё обошли, и даже не спросили, а есть ли партком на предприятии!

Промолчал московский гость, сел в машину, на другое предприятие поехал. У новой проходной, как положено, директор встречает. Лидер партийный поздоровался и сразу к делу перешёл:

– Так, где тут у вас комитет партийный?

Уже через несколько месяцев поставили вопрос о выведении партийных комитетов с предприятий. КПСС стала превращаться в нормальную партийную организацию, не «направляющую и руководящую», как всегда было.

Теперь, наконец, народ успокоится, тем более, что решения, возбудившие город, давно отменили. Не тут-то было: местный Совет контролировать надо, вдруг бюрократится, и даже новый Председатель «не в ту сторону» грести начнёт. А тут ещё вместо Обкома КПСС руководство Облисполкома в город нагрянуло, проверить, проконтролировать. Поручивать, а, по сути, в вертикаль взбунтовавшийся город встроить. Партхозактив в доме культуры собрали – высшая форма единения власти и народа по тем временам. Говорили спокойно, в выдержанных тонах, но конкретно. Послушало областное начальство городской актив, решило не связываться. Живите сами, справляетесь и хорошо. Несколько лет потом никто из больших областных руководителей командовать не приезжал, только на праздники – как желанные гости. Настоящее местное самоуправление получилось. Местная власть, реально подконтрольная населению и находившаяся одновременно под его защитой.

Опять же, выборы народных депутатов СССР покатались. Настоящие выборы, по новым правилам. Надо с другими городами и поселениями в разных областях контакт найти, чтобы единого и понятного, стоящего депутата от большого одномандатного округа избрать. Кого актив граждан (гражданского общества по-современному) наметил, того и избрали.

Первый съезд народных депутатов СССР в прямой трансляции слушали. Сам неделю отпуска специально взял, сидел в лодке на рыбалке с приёмником на шее... сколько поклёвок пропустил... Такой горячности, прямоты, свободы в выражениях раньше никогда ни в каких выступлениях не слышали. Завели депутаты своими словами людей, вот теперь в перемены поверили. Потому что и у самих получилось собственную власть переустроить, пусть пока на местном уровне. «Союзные» депутаты хорошо за верхнюю власть взялись, а скоро выборы народных депутатов РСФСР, вместе с новыми местными и областными депутатами. Теперь уж сами выбирать будем, не тех, кого «подскажут» или «назначат».

Пример всего одного города показал, что граждане России не только всё понимают, ко всему готовы, но и реально власть под контроль взять могут. Причём без революций, без физических жертв, «парламентским» путём. А сколько таких примеров по стране! Уважать только надо собственный народ и всё получится. Другая дорога – испытывать бесконечное терпение людей, пока на очередную революцию не поднимутся, сметая всё на своём пути.¹

Если вернуться к различным толкованиям сущности местного самоуправления, то в законе, принятом союзными депутатами, был реализован самый «романтический» вариант. «Государственная теория», реализуемая до того десятилетиями, искажённая к тому же разноплановым верховенством КПСС, была отвергнута. Растерявшаяся и подразвалившаяся система государственного управления вынуждена была признать появление принципиально новой системы власти на местном уровне без каких-либо заранее заданных параметров её формирования по представительству от различных социальных групп населения.

Исходя из общей теории управления самодеятельность граждан «ожившего» общества не может быть долговечной. На каком-то этапе обязательно из всего населения выделяется его общественно активная часть, которая начинает стремиться к экономическому превосходству и установлению правил для всех, исходя из собственных убеждений или собственных интересов, что заметно хуже. Потому и важно с самого начала задать понятные законодательные границы для нарождающейся системы власти, освободив её одновременно от ненужной и мешающей работать государственной опеки.

Российское продолжение

Главный недостаток нового закона Союза сказался скоро. Он не разделил чётко компетенцию между разными уровнями власти, обозначил только принципиальные подходы, которыми должны были руководствоваться законодатели республик, решая эту задачу. Всё, что можно было сделать в рамках действовавшего законодательства, освоили, внедрили на местном уровне власти. Придумали много того, что можно было сделать, используя пробелы и нестыковки в законодательстве. Однако всё чаще упирались в какие-либо нормативные ограничения ещё «советской» правовой базы. Руководители местных Советов, интенсивно осваивающие новые методы управления, всё чаще стали появляться в Москве. Разведать надо, что готовится, да и повлиять на предполагаемые решения, если получится. Чиновники разных ведомств принимали (надо отдать должное), внимательно слушали, даже учитывали иногда. Но всё равно, ты для них – человек с улицы. Надо, пожалуй, в депутаты российские податься. Вот тогда можно реально на законодательство влиять, принимать те решения, которые тебе же жизнь на местном уровне облегчат. Тем более, что можно было совмещать прямые рабочие обязанности с депутатскими на уровне РСФСР.

«Старички» помнят, а кто помоложе, наверное, и не знают, как первые не по партийной разрядке выборы российского парламента проходили. Рассказать надо, отвлекусь немного.

¹ Описаны реальные события в 1988–1989 гг. в городе Сосновый Бор Ленинградской области.

Совсем не хотелось бы, чтобы всё описание походило на автобиографический отчёт, но хорошо знаешь и помнишь то, в чём сам участвовал. Хорошо было бы, чтобы «ветераны» современного этапа местного самоуправления в России нашли время и описали им запомнившиеся события. Может, поможем все вместе становлению муниципальной власти в стране.

КАК В САМОМ НАЧАЛЕ «ДЕМОКРАТИИ» ВЫБОРЫ ПРОХОДИЛИ

Несколько раз совет в своём коллективе держали, выставляться кандидатом в депутаты России или нет. И «за», и «против» аргументы есть. Но «за» заметно больше. Не только информация обо всём из первых рук, но и возможность влиять на собственное городское развитие с республиканского уровня появится, если выборы выиграем. Шансы есть, горожане пока не разочаровались, поддержат, если объясним, что город бросать не собираюсь. Решили, в конце концов, будем участвовать в избирательной кампании российских депутатов 1989–1990 гг.

Первый этап, пожалуй, самый важный. Надо в больших общественных организациях поддержку получить, в трудовых коллективах большинства предприятий города выдвижение пройти, на крупных предприятиях – в обязательном порядке. Они тогда кандидатов выставляли. Подписи никакие не собирали, денег никому не платили. Подразделения предприятий выбирали своих представителей на собрание трудового коллектива – «выборщиков», если по-американски. На собрании из своих работников или из внешних кандидатур избирался один кандидат в депутаты российского парламента. Для всех получился как «внешний», но с десятков выборов в коллективах выиграл. В итоге всю область сильно удивили. Обычно город сразу десятка полтора своих представителей выставлял, а тут одного всего.

Предприятия из соседнего района, который в общий территориальный избирательный округ входил, своих кандидатов выдвинули, но немного. Всего по России больше тысячи избирательных округов, и во многих до двадцати и больше кандидатов. А у нас всего несколько человек. Значит, первый этап, безусловно, выиграли.

На этом этапе председатель областного правительства позвонил:

– Ты как выставляешься, серьёзно или просто пошевелиться? Меня тут Обком в твоём округе выставляться заставляет.

– Серьёзно иду, если выставитесь, по-настоящему бороться буду. Трудовые коллективы выдвинули, не могу их подвести.

– Хорошо, я подумаю.

Подумал и не выставился. Отличный мужик тогда правительством области руководил. И управленец отменный. Для нас всех, муниципалов, надёжной опорой был. Со всеми проблемами к нему шли: всегда поможет, чем сможет. С ним тяжело бороться было бы, но можно. В то время для избирателей любая «партийная» или «советская» должность рядом с фамилией кандидата как красная тряпка была. «Административный ресурс» против него же и сработал бы. Хотя у самого приставка – председатель исполкома, тоже не лучший вариант. Город поддержал, но селяне из района точно шарахаться будут. Власть на всех уровнях народ «достала». Единственное оправдание – из «новой волны» во власть попал: продукт «перестройки» и результат его, народа, активности.

Этап встречи с избирателями начинается. Но для начала собрались все кандидаты вместе, познакомиться надо, обсудить, как будем кампанию избирательную вести. Согласились, что агитационные материалы и листовки будут только те, которые окружная избирательная комиссия на свои средства для всех кандидатов поровну выпустит. Договорились, что график своих встреч с избирателями каждый другим кандидатам предоставит, чтобы все могли, при желании, во встречах участвовать. Решили, что на первую встречу обязательно все вместе выйдем. Определили, что это будет крупный посёлок городского типа в сельском районе. Все кандидаты при должностях, могли на общие встречи

на служебных машинах приехать. Но договорились, что если кто-то не может на служебной машине, то и остальные на личном транспорте или на общественном добираются. Все должны быть в равных условиях.

Может, кто-то, читая сейчас эти строки, думает про себя, что это всё не в нашей стране было? Договорились об одном, а на самом деле «как всегда» получилось? Могу свидетелей найти, что так и было, как договорились. До конца избирательной кампании ни разу договорённостям не изменили, даже когда они во вред кандидатам получались. Всё здесь правда, и это тоже наша современная история.

На первой встрече перед избирателями, заполнившими до отказа дом культуры, по жребию первым выступить выпало. Проблем нет: практика большая перед различными коллективами выступать, особенно за последний год. И «соляные» бунты, и «мыльные» дефициты прямо в толпе встречал. Даже «алкогольные» проблемы с «разогретыми» мужиками вместе решали. А тут приличная аудитория, большое жюри для нас, «номинантов». Вышел на трибуну, своими словами за десять положенных минут объяснил, зачем депутаты подался, чего «там» делать собираюсь. Коллеги мои, кандидаты, практики большой публичных выступлений не имели, тексты на бумажке заготовили. После первого выступления без бумажки явно проиграешь, если читать. Попробовали без «фонограммы», от волнения сразу не сообразить, чего сказать хотел. Получилось не то по бумажке, не то от себя. Вчистую проиграли первую встречу соперники.

Так и повелось, что на все встречи практически всегда вместе ездили. Везде переполненные залы. Несколько объявлений в разных местах – и люди иногда в проходах стояли. Коллеги мои, конкуренты, талантливые оказались. Через пару недель, если мне последнее выступление доставалось, то и говорить не знаешь о чём. Соперники гладко очень, убедительно и без бумажки все задачи для решения на республиканском уровне аккуратно уже изложили. Иногда у самого желание за них проголосовать возникало. Явно первоначальные договорённости не в пользу нашей команды получились. Может, поэтому победить в первом туре не удалось, немного нужных голосов не добрал. Но зато открытая конкуренция. Вот мы все сразу перед вами, выбирайте, сравнивайте. Мы, соперники, даже сдружились, после выборов семьями друг к другу в гости ездили.

Избирательные «технологии» иногда очень эффективными оказывались. Во втором туре выборов основной соперник скис, расклад был ясен. Но по инерции продолжаю ездить на встречи с избирателями. Группа поддержки измоталась, устала, и в этот раз в большое село соседнего района поехал один за рулём собственной машины. Приехал что-то уж очень рано, минут за 45 до встречи. Зашёл в хозяйственный магазин на краю села, где покупал иногда гвозди и всякие железки для огорода. Вышел, сажусь в машину. Подбегает парень:

– Слушай, мужик! Выручи! Вот так надо! Довези до большого магазина, тут с километр, и обратно. Вчера с бригадой перегрузились маленько, голова у всех болит. Послани купить чего-нибудь подлечиться, а тут пиво разливное. Мне банку надо купить, пока сбегаю, кончится. Я очередь занял.

– Не жалко, время есть, садись.

Слетали туда и обратно, делов-то на пять минут. Парень спешит, чуть не на ходу открывает дверь, выбрасывает ногу на выход.

– Вот спасибо! Ты извини, заплатить нечем.

Разжимает кулак, там мелочь и смятые рублёвые бумажки.

– А ты вообще, откуда, как сюда попал? – спрашивает.

– Да какая разница, беги, ничего не надо, опоздаешь.

– Да не, я так. Просто рассказывать буду – не поверят. Меня раньше на попутку ни разу не брали, а тут – туда и обратно. Так откуда?

– Из города я, приехал с народом пообщаться.

– А чё-те с ним общаться? Ты кем работаешь?

– Парень беги, пиво закончится.

– Не, я серьёзно, чё-то твоё лицо мне знакомо.

– Так ведь скажу, не поверишь. Работаю я председателем исполкома, участвую в выборах депутатов, приехал на встречу с избирателями.

– Врёшь!

– Так выйди, запиши номера, потом у кого-нибудь спросишь, мою машину в городе все знают. (Номера действительно приметные были).

Парень минуту переваривал полученную информацию.

– Теперь уж точно не поверят, да ещё и засмеют.

Лицо его заметно разгладилось, фигура суетливого, спешащего человека приобрела осанку, соответствующую моменту. Он не спеша занёс обратно в машину ногу, прикрыл дверь.

– Скажите, а как Вы относитесь к сельскому хозяйству?

– Нормально я отношусь к сельскому хозяйству, хорошо. Только чего это ты на «вы» вдруг перешёл?

Парень помолчал немного.

– А я ведь в первом туре не за тебя, за Лихачёва голосовал. Думал: академик, культуру поднимет. Я уж потом узнал, что он директор птицефабрики. К нам на встречи можешь больше не ездить, все за тебя проголосуют, обещаю.

Он протянул и крепко пожал руку. Медленно вышел из машины, аккуратно закрыл дверь и пошёл через дорогу к пивному ларьку. Шёл он уверенно, твёрдой, степенной даже походкой.

После второго тура голосования поинтересовался. Восемьдесят пять процентов избирателей посёлка действительно проголосовали за меня.

Новые законодатели складывали чемоданы в дорогу на первый Съезд народных депутатов РСФСР в мае 1990 года. Основные задачи по развитию местного самоуправления в России удалось обозначить уже в первые дни работы Съезда:

Верховный Совет СССР принял, на мой взгляд, хороший Закон о местном самоуправлении. Но многолетний опыт показывает, что на деле самый прогрессивный закон сам по себе не заработает. Нужен механизм его внедрения.

Пока мы видим, что стремление к сильному центру привело нас к бедности. Власть центра – это ресурсы. Значит, наша главная задача – передача ресурсов, то есть реальной власти, от центральных министерств и ведомств российским Советам всех уровней, именно Советам, чтобы создать богатые органы самоуправления территорий. Только когда у депутатов низовых Советов, ежедневно работающих с избирателями, появятся средства, начнут решаться бесконечные проблемы с жильём, медицинским обслуживанием, развитием образования, культуры, спорта и так далее. Словом, ничего мы с вами не сделаем без сильных местных Советов своей республики.

Разработка механизма, при котором у местных Советов могут и должны появиться собственные средства, и есть, наверное, одна из наших главных целей. Мы вправе поручить своему будущему Верховному Совету в первоочередном порядке разработать необходимые законодательные акты с учётом принципа экономического суверенитета РСФСР. Надеюсь, что меня поддержат многие пришедшие в этот зал с девизом «Власть – Советам!». Именно этот девиз является основным звеном в системе самоуправления.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР закончился уже в разгаре лета. Часть депутатов покидала стены кремлёвского зала, воодушевленная первыми политическими победами. Другая часть – в больших сомнениях по принятым решениям и перспективам на будущее.

Практически все, независимо от политических убеждений, – с головами, опухшими от бесконечной словесной драки, от эмоций встречающих и провожающих на Васильевском спуске людей, поделившихся на разные противоборствующие фронты. Все – с тоской по домашней пище, уставшие от буфетных бутербродов и экзотических жульенов в одну столовую ложку величиной, но стоимостью в три обеда.

В процессе работы Съезда было организовано сильное давление на депутатов со стороны либерального крыла. Выдернутые из контекста результаты поимённых голосований по каким-либо техническим поправкам пресса превращала в политическую позицию конкретного депутата. Рупором радикалов (невозможно их назвать демократами – так, как они себя сами величали) стала газета «Аргументы и факты». Постоянные искажения и передёргивания на её страницах возбуждали избирателей, которые заваливали «неправильных» депутатов гневными телеграммами. Люди выходили на стихийные митинги «протестов», клеймя позором своих же избранников. Только этим многодневным, круглосуточным давлением можно объяснить то, что Съезд достаточно «дружно» проголосовал за пятую статью «Декларации о суверенитете РСФСР». В этой статье признавалось верховенство законов РСФСР над законами СССР. Наверное, это голосование внесло существенный «вклад» в последующий распад Советского Союза. Как следствие и некоторые субъекты Российской Федерации стали принимать свои, аналогичные решения по отношению к российскому законодательству. Эмоции немного остыли после Съезда, но вопросы остались. Один из них:

«Является ли наш Российский Совет Советом народных депутатов, отражающим всё многообразие мнений в обществе, или это продолжение привычных административно-командных структур, когда депутаты превращаются в механизм голосования, подчиняясь мнению ограниченного круга лиц?»¹

После Съезда появились первые сомнения: удастся ли что-либо по делу решать в такой политической атмосфере. Тем не менее, Верховный Совет из состава депутатов избрали, по комитетам распределились.

Публичный этап начала работы нового парламента закончился, пора приступать к практической работе в комитетах и комиссиях. Комитет по вопросам Советов народных депутатов и развитию самоуправления сформировался весьма представительным и крупным по численности. Небольшая его часть планировала работу на освобождённой основе, а остальные – совмещая со своей основной деятельностью. В состав Комитета вошли преимущественно председатели Советов и исполкомов разных уровней власти, понимая, что от законодательства в этой сфере многое зависит в их практической работе. На первом заседании Комитета избрали председателем Н.И. Травкина и всех остальных, кого куда надо, и разъехались по домам на лето. Николай Ильич тогда двойным депутатом был – и СССР, и РСФСР. В союзном парламенте – один из участников разработки закона СССР 1990 года о местном самоуправлении.

Поскольку в стране пока ещё господствовало плановое начало, на законодательство тоже план спустили. Нашему Комитету Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин установил срок внесения проекта закона о местном самоуправлении 4 сентября этого же, 1990 года.

ПЕРВЫЕ ПРОЕКТЫ

Сразу после первого Съезда народных депутатов РСФСР в Верховном Совете прошёл большой сбор представителей местных советов. Председатель нашего комитета опрометчиво предложил остаться тем, кто хочет принять участие в подготовке первого

¹ Газета «Маяк прогресса», орган Сосновоборского городского комитета КПСС и городского Совета народных депутатов. № 80, 05.07.1990.

проекта закона России о местном самоуправлении. Осталось человек семьдесят. Все вместе они и начали готовить проект.

Депутаты большого парламента разъехались по домам. Примерно через месяц удалось вырваться в отпуск. Решил для начала съездить посмотреть, что в комитете делается. Председатель комитета сильно обрадовался: «Я тут один со всей толпой представителей с мест бьюсь. Месяц как на вокзале работаю. Каких только фантазий не наслушался!»

Потащил меня в зал, где «законодатели» трудились. Действительно, что-то их по-прежнему много. Объявил всем: «Вот вам живой депутат и одновременно руководитель города. Когда его своими разработками удовлетворите, тогда вместе и приходите».

И ушел, руки потирая. Пропал опять отпуск. Толку большого от всей этой общественной деятельности не было, пришлось основательно к работе приступать. Скоро у самого председателя план гореть начал. Ему к осени надо было проект внести, заперся на две недели со своим аппаратом текст писать с самого начала. У него свой вариант, у меня свой. Тут еще депутаты появились, свои проекты лепить стали. Переругались, раскололись все.

Время от времени руководители городов приезжали за нашим процессом последить. Предложения разные привозили. Да кому они шибко нужны при такой внутренней борьбе? Каждая группа на свою сторону вербует, а по делу не слушает.

Задумались тогда городские лидеры: пора объединяться, иначе всю неумную энергию нового парламента на мирные рельсы направить не удастся. Подтолкнули мы своими противоречиями создание Союза российских городов, появившегося спустя несколько месяцев.

Председатель Комитета в установленный срок внёс проект под нужным названием. Верховный Совет назначил его рассмотрение на 19 сентября. Замечания и предложения к проекту из других комитетов и комиссий стали поступать. Пора и самому Комитету разобраться, что получилось в результате бурной летней деятельности. Пошли во все концы страны приглашения членам Комитета для участия в заседаниях.

Из проекта закона РСФСР «О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении в РСФСР», в редакции от 4 сентября 1990 года:

«Статья 1. Система местного самоуправления.

1. Система местного самоуправления включает: местные Советы народных депутатов и территориальное общественное самоуправление населения.

2. Местные Советы народных депутатов являются представительными органами государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основным звеном местного самоуправления.

Местные Советы народных депутатов обеспечивают на соответствующей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления».

Уже после внесения проекта на рассмотрение Верховного Совета в виде поправки к нему направлена расшифровка понятия:

«Территориальное общественное самоуправление населения – это самоорганизация жителей для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения и формирования социального заказа населения местным Советам народных депутатов и другим органам власти и управления».

Прочитав внимательно собранные Л.А. Велиховым воедино теории о сущности местного самоуправления, можно легко установить, что первый же официальный проект закона Российской Федерации возвращает нас в модель государственной теории, от которой несколько месяцев назад решительно отказался парламент Советского Союза. Решение вопросов мест-

ного значения проект отдавал на откуп общественной самоорганизации граждан. Кроме того, проект фактически устанавливал зависимость по вертикали представительных органов власти:

«Статья 4. Система местных Советов народных депутатов.

1. Местные Советы автономных республик, автономных областей, автономных округов, областей (краёв), районов, городов и других административно-территориальных единиц составляют единую систему представительных органов государственной власти РСФСР».

Проект закона получился не только весьма консервативным в отношении местного самоуправления, но и явно противоречащим только что принятому закону СССР. Последнее можно объяснить политической ситуацией того времени: 12 июня 1990 года на Съезде народных депутатов РСФСР была принята «Декларация о суверенитете Российской Федерации», в которой провозглашалось верховенство законов РСФСР над законами СССР.

Раскрепощение свободой

Собравшиеся для работы над проектом члены Комитета, практики, почувствовавшие заметную свободу от привычной административной зависимости, с большим сомнением отнеслись к тому, что было вынесено на Верховный Совет от имени их же Комитета.

Несколько попыток обсудить концепцию проекта, его основные положения не привели к согласованной позиции. На очередном заседании решили обсуждать постатейно. Ключевое заседание Комитета состоялось за два дня до рассмотрения проекта закона на Верховном Совете. Стоит, вероятно, воспроизвести частично протокол этого памятного заседания, чтобы показать, как рождались в то время принципиальнейшие законодательные акты республики. Фамилии, упоминаемые в тексте, – народных депутатов РСФСР, членов Комитета.

«Протокол № 8
заседания Комитета по вопросам Советов народных депутатов
и развитию местного самоуправления
от 17 сентября 1990 года

Обсуждение проекта закона «О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении в РСФСР».

Иванов С.Н. – Предложил новое название проекта закона: «О местном самоуправлении».

Муравьёв И.В. – Предложил другое название: «О местных Советах».

Голосование: «О местных Советах» – «за» – 8 (не проходит); «О местном самоуправлении» – «за» – 7 (не проходит). Остаётся старое название.

(После ряда бесплодных голосований по конкретным поправкам, ситуация обострилась. – Авт.)

Кирпичников В.А. – Поскольку у группы депутатов возникает много разногласий в ходе обсуждения проекта закона, предлагаю разделить на две группы. Первой группе – закончить обсуждение представленного проекта закона, второй – разработать альтернативный вариант и в среду выйти с ним на сессию.

Дмитриев В.В. – Я не согласен с самой концепцией проекта закона, поэтому поддерживаю предложение Кирпичникова и предлагаю разработать иную концепцию закона.

Жуков Г.С. – В среду Комитет должен выйти с одним вариантом закона.

Иванов С.Н. – Предлагаю отложить принятие закона на конец октября, после принятия законов о государственном устройстве, земельной реформе и других законов.

Балала В.А. – Не нужно выходить на сессию с плохим законом, поэтому предлагаю разделить на две группы. В данный момент необходимо принять постановление, чтобы у нас было время на выработку хорошего закона.

Друганов С.П. – Выносить проект закона в данном варианте на сессию 19 числа – это посмешище.

Жуков Г.С. – Каждый депутат может вынести на сессию свою концепцию закона.

(Ещё несколько выступлений и объявлен перерыв на 1 час. – Авт.)

Кирпичников В.А. – Поскольку обсуждения концепции этого варианта закона не было, нет общего мнения, мы не можем найти общих формулировок. Разногласия носят принципиальный характер. Есть группа депутатов, которая не готова поставить свои фамилии под этим проектом.

Травкин Н.И. – Я вижу, что 7 человек готовы писать альтернативный вариант.

Кирпичников В.А. – Концепция закона будет готова к среде. Первое чтение – это рассмотрение концепции закона, если она принимается, обростёт мясом.

Иванов С.Н. – Самое разумное – не выносить проект в среду на сессию и отложить.

Травкин Н.И. – Вариант Кирпичникова не ложится в систему. Точно также с Муравьёвым, у него нет конкретных предложений.

Муравьёв И.В. – Закон надо перерабатывать в целом, к нему нельзя ничего умного предложить.

Морозов К.А. – Нет основ земельного договора, других законов, поэтому мы зашли в тупик – что является субъектом Федерации и т.д.

Иванов С.Н. – Союзники приняли свой закон после принятия Федеративного соглашения.

Жуков Г.С. – То, что мы должны заложить в закон, – это принципы, механизм определится потом. Если ждать принятия законов, то всё равно придётся нам потом отвоёвывать. Лучше в нашем законе заложить эти принципы Федеративного договора – он позволит в него вписаться.

Морозов К.А. – Что необходимо для решения вопроса? Залатать дыры мы не сможем этим законом, Нужен бюджет, под него фонды, а под них всё остальное. (Тогда ещё всё в государстве распределялось по фондам, лимитам. – Авт.)

Травкин Н.И. – Главным здесь является базовый уровень. Тогда двоечтение исчезает, все противоречия – решаются законом.

Жуков Г.С. – А к базовому уровню мы идём постепенно.

Иванов С.Н. – Мы не знаем, кто субъект Федерации, закон ещё не принят. Если убрать области и края, то всё рухнет.

Жуков Г.С. – В федеративном уровне область как субъект не пройдёт.

Дмитриев В.В. – Нас избрали в депутаты, чтобы мы принимали хорошие законы. Количество выносимых проектов не имеет значения, всё это решаемо. Закон должен регулировать, а не связывать руки, поэтому я и хочу участвовать в разработке альтернативного проекта, чтобы улучшить, а не осложнить обстановку.

Травкин Н.И., к альтернативной группе: – Раздать свой проект вы можете, зачитать и обсудить до среды не успеете. Если вы убедите депутатов в своей правоте – ради бога.

Перерыв на пятнадцать минут. После перерыва группа депутатов из 7 человек приступила к разработке альтернативного проекта закона. Остальные продолжили обсуждение проекта».

На сессию Верховного Совета было вынесено даже два альтернативных проекта. Естественно, что они писались не с чистого листа, были оформлены наработки напряжённого рабочего лета. Альтернативные проекты не проходили всю положенную процедуру и не обсуждались на сессии, но свою задачу они выполнили. Официально внесённый проект закона был с треском провален, что дало возможность приступить в Комитете к основательной работе, ориентируясь на сущностные вопросы, а не на плановые сроки внесения.

Остывали от бурной сессии и мирились два дня. Противоборствующие стороны ходили в помещения Комитета по разным лестницам, чтобы даже не здороваться. Наконец, все вместе встретились в холле, тут же договорились и пошли на первое после раскола общее заседание.

«Протокол № 9
от 21 сентября 1990 года

Друганов С.П. – Предлагаю неделю отдыха, после этого собраться и начать работу с концепции.

Иванов С.Н. – Считаю, что Николаю Ильичу сейчас необходимо взять паузу с ДПР¹ и непосредственно, совместно с Кирпичниковым и Иконниковым, руководить рабочей группой по доработке проекта, чтобы к 1 ноября выйти с ним на сессию.

Варнавский В.А. – На сессии некоторые члены Верховного Совета критиковали не закон, а Травкина. Поэтому нам сейчас необходимо найти взаимопонимание в Комитете, решить вопрос о единой концепции.

Доркин В.И. – То, что произошло на сессии, – результат того, что на первом заседании Комитета мы не обсудили концепцию. Принцип механического голосования ничего не даёт.

Кирпичников В.А. – Каждый член Комитета может попробовать расписать свои представления в закон, чтобы можно было составить общее мнение.

Постановили:

Рассмотреть план продолжения работы над проектом закона на заседании Комитета 1 октября 1990 года».

«Протокол № 10
от 1 октября 1990 года.

Решили:

С завтрашнего дня начать рассмотрение концепций:

Завтра – Кирпичников;

среда – Полозков;

четверг – Барабашев²;

пятница – нашего Комитета.

В дальнейшем заседания Комитета проходили в точном соответствии с намеченным графиком, чего и добивались многие депутаты.

Классика пока в библиотеке

Проект закона «О местном самоуправлении в РСФСР» В.А. Кирпичникова существенно отличался от закона СССР в вопросах территориальной основы и компетенции местного самоуправления, но суть данной системы власти раскрывал похоже. Несколько конкретнее предлагалось сформулировать отношения системы местного самоуправления с государственной властью:

– **предназначение** местного самоуправления (преамбула):

«Местное самоуправление в РСФСР является частью системы самоуправления народа и призвано обеспечить, без использования механизмов государственной власти, реализацию прав и свобод граждан на территории РСФСР, самостоятельность населения в принятии и реализации решений задач социально-экономического развития территории»;

– **понятие** местного самоуправления (статья 1):

¹ Демократическая партия России.

² Георгий Васильевич Барабашев – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

«1. Под местным самоуправлением в РСФСР понимается любая форма самоорганизации граждан для решения непосредственно или через образуемые ими органы, социально-экономических и коммунальных задач на основе материальной и финансово-экономической базы»;

– **система** местного самоуправления (статья 2):

«1. Система местного самоуправления включает:

– формы непосредственного самоуправления – регламентируемые законодательством РСФСР процедуры непосредственного волеизъявления граждан без делегирования этих прав каким-либо органам (собрания, сход, референдум, выборы и др.);

– органы самоуправления – формируемые гражданами выборные органы (Советы) различных единиц самоуправления».

Своего рода «средний» вариант закона, разработанный группой депутатов и представленный как альтернативный фракцией «Смена. Новая политика», защищал С.А. Полозков. Проект определял:

– **предназначение** местного самоуправления (преамбула):

«Для реализации своих прав и свобод, для демократического регулирования взаимоотношений, обеспечения социальных гарантий, охраны среды обитания, общественного порядка, для представительства в органах государственной власти граждане РСФСР избирают местные Советы народных депутатов, а также, исходя из местных условий, национальных и исторических особенностей, образуют органы территориального общественного самоуправления»;

– **система** местного самоуправления (статья 1):

«1. Система местного самоуправления включает: представительные органы власти административно-территориальных единиц (местные Советы народных депутатов); органы территориального общественного самоуправления; формы непосредственной демократии (референдум, сходы жителей и др.)».

Группа учёных, во главе с Г.В. Барабашевым, представила законопроект, ориентированный на детальную регламентацию полномочий муниципальных образований разных типов. Теоретики минимальное внимание уделили именно теоретическим вопросам, наверное, зная их бесконечность. Участие ведущих российских учёных в работе Комитета, с одной стороны, тормозило процесс формирования нового законодательного поля России из-за складывавшихся многими годами стереотипов советского периода, с другой стороны, уравновешивало своим опытом и глубокими знаниями радикализм молодых парламентариев. Многочисленные идеи и предложения депутатов получали квалифицированную оценку учёных, которые в политические баталии не вмешивались. В конце концов, со многими из них сложились на годы эффективные и очень тёплые партнёрские отношения. Собственно, как и в самом депутатском корпусе 1990 года, бурном, сложном, но искреннем.

Дополнительно к двум альтернативным подходам к проекту закона на заседании Комитета депутатом Сердюковым В.А. была представлена концепция его взгляда на проблему:

«Предлагаемая концепция местного самоуправления в РСФСР содержит ряд системообразующих положений, которые должны найти свое развитие в проектах законов.

Система государственной власти в РСФСР включает:

– уровень законодательной власти;

– уровень местного самоуправления.

Законодательная власть в свою очередь включает:

– законодательная власть республики;

– законодательная власть субъектов Федерации.

При этом законодательная власть в РСФСР должна осуществляться как единая система, обеспечивающая единство государственной власти на всей территории РСФСР.

Главным структурообразующим принципом системы местного самоуправления в РСФСР является принцип самоорганизации. Без самоорганизации нет и самоуправления.

Принцип самоорганизации означает, что:

– все субъекты местного самоуправления (СМС) в правовом отношении исходно равны между собой;

– население, проживающее на территории каждого СМС, имеет право на самоопределение, естественно, при строгом соблюдении всех правовых норм законодательства о местном самоуправлении».

Итак, четыре позиции, на политический выбор:

– Местные Советы народных депутатов являются **представительными органами государственной власти** на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основным звеном местного самоуправления.

– Местное самоуправление в РСФСР является частью системы самоуправления народа и призвано обеспечить, **без использования механизмов государственной власти**, реализацию прав и свобод граждан на территории РСФСР...

Две крайние, принципиально разные, точки зрения. И ещё две, пытающиеся найти политический компромисс:

– Для реализации своих прав и свобод, для демократического регулирования взаимоотношений, обеспечения социальных гарантий, охраны среды обитания, общественного порядка, **для представительства в органах государственной власти** граждане РСФСР избирают местные Советы народных депутатов...

– **Система государственной власти** в РСФСР включает:

– уровень законодательной власти;

– **уровень местного самоуправления.**

При этом законодательная власть в РСФСР должна осуществляться как единая система, обеспечивающая единство государственной власти на всей территории РСФСР. (Местное самоуправление признаётся самостоятельным уровнем системы государственной власти, но в единую систему законодательной власти не входит. – Авт.)

После представления в течение недели в рамках Комитета всеми желающими своих позиций и началась по настоящему серьёзная разработка проекта закона. Текущая ситуация постоянно корректировала ход работы. Под программу экономических реформ «500 дней» опять срочно понадобился проект закона о местном самоуправлении, нужен был механизм реализации программы. В Комитете его быстро собрали «из того, что было», но его постигла та же бесславная участь, что и саму программу. Могло и получиться, тогда бы местное самоуправление стало формироваться по сценарию этого проекта:

Проект (вариант проекта с Программой перехода к рынку)	Закона	увязки РСФСР
Закон		РСФСР
«О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении в РСФСР»		

Раздел I. Общие положения

Статья I. Система местного самоуправления

1. Система местного самоуправления включает: местные Советы народных депутатов, территориальное общественное самоуправление, формы непосредственной демократии населения.

2. Местные Советы являются представительными органами государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основным звеном системы местного самоуправления. Местные Советы обеспечивают на соответствующей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

3. Территориальное общественное самоуправление населения – это самоорганизация жителей для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения и формирования социального заказа населения местным Советам и другим органам власти и управления.

Статья 4. Система местных Советов народных депутатов

1. Местные Советы автономных республик, автономных областей, автономных округов, областей (краев), районов, городов и др. административно-территориальных единиц составляют единую систему представительных органов государственной власти РСФСР».

Интерес к законотворческой работе был большой, особенно на местах. Депутатам приходилось часто комментировать ход работы и основные проблемы. Работу существенно сдерживало отсутствие чёткого представления о будущей системе государственного устройства. С другой стороны, формирование подходов к решению проблем местного самоуправления помогло определиться с новой конструкцией власти в республике.

Из собственного интервью в апреле 1991 года:

«На мой взгляд, никакого закона о местном самоуправлении у нас не будет, даже если его и примем, до тех пор, пока не разберёмся со структурой власти в нашей собственной республике. Закон не получается, потому что нет закона о федеративном устройстве РСФСР, нет единой точки зрения о месте и роли Советов разных уровней.»¹

На слушаниях в Верховном Совете 14 мая 1991 года по принципиально новому проекту закона Комитета народные депутаты не раз останавливались на том же:

«Хотелось бы видеть перед глазами общую картину, прежде чем принимать решение по частному вопросу: схема общей государственной власти в РСФСР, начиная с Президента, области, республиканских органов и т.д.», – Ким Е.Н.

«Без увязки проблем местного самоуправления с исполнительной властью на уровне РСФСР, с системой президентства и с уровнем республик, краёв и областей, не сможем создать единую систему организации государственной власти и управления», – Бабурин С.Н.

За несколько месяцев работы Комитет вышел на совершенно иные конституционные основы формирования системы местного самоуправления. Вместе с проектом закона необходимо было готовить поправки в Конституцию РСФСР, а это уже компетенция Съезда народных депутатов. Дополнительная сложность – Верховный Совет примет закон, а Съезд откажется вносить изменения в Конституцию? Некоторые нормы основного закона предлагалось корректировать существенно:

- исключалось соподчинение Советов;
- вводилось понятие муниципальной собственности;
- ограничивалась возможность Совета Министров отменять решения нижестоящих органов управления;
- вводился механизм досрочного роспуска Советов;
- вместо исполкомов появлялась администрация;

¹ Газета «Балтийский Луч». 20.04.1991.

– вводилось единоначалие на всех уровнях исполнительной власти с ограничением по совмещению должностей председателей Советов и руководителя исполнительных органов, ряд других принципиально новых положений.

Комитет упорно продвигался к решению задачи и единой редакции проекта, которая и получилась, в конце концов. Закон был подписан 6 июля 1991 года, почти на год позднее первоначальных сроков. Не так просто всё складывалось, как многим сначала виделось. Из самых разных, резко отличающихся подходов к вопросу получилась всеми согласованная в Комитете и принятая Верховным Советом, а затем и Съездом, через поправки в Конституцию, редакция:

«О местном самоуправлении в РСФСР»

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Понятие местного самоуправления

Местное (территориальное) самоуправление в РСФСР – система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, Конституций и законов республик в составе РСФСР.

Статья 2. Система местного самоуправления

1. Местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов (далее – Советы), соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также через органы территориального общественного самоуправления населения».

С точки зрения муниципальной теории закон РСФСР развивал, конкретизировал положения закона СССР. В практическом применении закон РСФСР дал возможность органам местного самоуправления закрепить и развивать свою самостоятельность при решении вопросов местного значения. Через переходные положения (в течение ближайших лет) закон предусматривал формирование равновесной по внутренней организации и сбалансированной по полномочиям и ресурсам муниципальной власти в России.

Местные Советы, сформированные в 1990 году, были весьма громоздки. В небольшом городе численность депутатов заходила за 100 человек. В больших городах местных депутатов было по нескольку сотен. В годы бурной активности населения энергия избранных представителей зашкаливала за разумные пределы. Депутаты достаточно часто, пытаясь взять на себя практическое решение различных вопросов местной жизни, буквально блокировали работу административных органов. От шумных и малопродуктивных сессий местных Советов стало уставать население. На эмоциях принималось по стране множество решений на местном уровне, далеко выходящих не только за рамки законодательства, но и за пределы разумной логики. Устанавливались сборы за проезд через мост на территории, подведомственной местному Совету, за транзит по дороге, за сплав по реке. Даже за пролёт по воздуху – знаменитое решение одного из районов города Москвы. Местными решениями вводились понятия «свой» – «чужой» в отношении разных категорий населения. Масса подобных примеров явно дискредитировала саму местную власть. Раздражение республиканских властей в недалёкой перспективе могло привести к радикальным решениям.

Ещё в 1990 году мы просидели несколько вечеров в своём городском Совете в поисках выхода из ситуации. Родившиеся идеи затем обсудили в Комитете Верховного Совета. В результате ещё в начале 1991 года на высшем законодательном уровне была одобрена идея «малых» Советов. При принятии закона эта идея получила закрепление в Постановлении Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»:

«До проведения выборов в местные Советы народных депутатов нового созыва районным, городским, районным в городах Советам народных депутатов избрать из своего состава малый Совет... по норме: одна десятая от числа народных депутатов, установленного для соответствующего местного Совета народных депутатов».

Малым Советам передавалась значительная часть полномочий больших Советов. Таким образом, уже в первом российском законе о местном самоуправлении весьма чётко фиксировался прообраз будущих муниципальных Советов в равновесной с исполнительными органами конструкции.

Принятие в этом же году законов РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов», «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», внесение изменений в существующее законодательство о собственности и финансовой системе, ещё далёкое от совершенства, обозначило направление реформы власти. Самоуправление было выведено из системы государственной власти. Это важнейшее положение государственного устройства, законодательно закреплённое ещё в 1991 году, до сих пор вызывает аллергию, прежде всего у тех, кто привык держать властные нити в своём кармане.

Политтрясение. Жертвы и разрушения есть. Развал государства

К сожалению, у местного самоуправления того времени уже не было нескольких лет на развитие. Противостояние и борьба на высшем уровне государства сопровождалась мощными политическими взрывами и вулканическими извержениями. «А где ты был 19 августа?» – самый популярный вопрос после августовского ГКЧП. Мучительный выбор направлений реформ. От 500 дней до бесконечности. Кадровая чехарда в Правительстве России и полная его смена, в конце концов. Распад СССР. Роспуск союзного парламента. Прекращение деятельности совсем недавно всесильной КПСС. Мощное давление на Верховный Совет РСФСР для принятия решений о проведении самых радикальных экономических преобразований в стране.

После ГКЧП, прекращения деятельности КПСС оплотом старого политического режима формально оставались Советы народных депутатов всех уровней. Заметная часть депутатского корпуса страны пыталась в этой ситуации «отличиться» гонениями на бывших партийных функционеров – по принципу «бей лежачего». Однако всё-таки большая часть Советов могла превратиться в площадку политического противостояния формирующейся новой государственной власти. Малые Советы существенно смягчили ситуацию на местном уровне, но это не гарантировало от возможных решений по роспуску всей системы местных Советов в революционный политический момент. Интуиция подсказывала, что надо попробовать упредить такого рода решения. Возможности были только в рамках своего городского Совета, тем более, что его сильно «раскачал» революционный угар. В то же время, практика показывала, что иногда единственный прецедент быстро подхватывался уже в масштабах страны. 20 сентября на внеочередной сессии Сосновоборского городского Совета был поставлен вопрос: «Совет сделал своё дело – Совет должен уйти».

Из доклада:

«Наш Совет зарекомендовал себя в области, республике как беспокойный, но прогрессивный и самостоятельный. ... Тем не менее, предлагаю рассмотреть проект решения о самороспуске городского Совета.

Аргументы. На 24 ноября назначены выборы глав местной администрации. Далее предстоит формировать органы городского управления. Согласитесь, что многие вопросы, которые наши депутаты решают, напрямую относятся к ведению исполнительных органов.

...Усиление исполнительных структур пойдёт по линии президентской власти. А чтобы не произошёл отрыв исполнительной власти от жизни, нужен небольшой, скажем, человек в 15, Совет в городе. И работать в нём депутаты должны настраиваться более или менее профессионально.

... Политическая ситуация в стране в значительной степени определилась. Нужны Советы, которые занялись бы своим основным делом – вопросами социально-экономического плана. Наш же большой Совет превратился в арену политических сражений. В небольшом муниципальном Совете на это просто не хватит места, а политика пусть остаётся – в партиях, движениях, общественных организациях.

... То, что я предлагаю сделать сегодня, произойдёт и помимо нашей воли. Думаю, достаточно скоро. Союзный Съезд – первое звено на этом пути. Наверное, аналогичное решение необходимо принимать и на уровне Российского Съезда, усиливая роль профессионального парламента. От нашего Совета требуется поступок. Он выполнил свою задачу. Если мы не в состоянии принять это решение сейчас, то только сдержим какие-то процессы, можем дискредитировать саму идею Советов... Надо совместить выборы нового муниципального Совета с выборами мэра.

Каждый из нас, идя на выборы, работая в Совете, обещал избирателям защищать их интересы. Лучшее, что мы можем сделать для них сейчас – добровольно разойтись, вложив силы в создание сильной местной администрации».¹

Депутаты подошли к голосованию в конце дня. До нужных двух третей не хватило всего несколько голосов.

Руководители 54 крупнейших городов России, собравшиеся в октябре в Москве, обратились к Президенту с резким, ультимативным заявлением. В заявлении, которое комментировалось как последнее, в ряду звучавших ранее, – требования о начале реальных действий. Уровню эмоций позавидовали бы организаторы любого политического митинга: «Мы не боимся уже ничего, устали бояться. Страшнее будущего при сегодняшней неопределённости ничего нет». Нужны были конкретные решения, а не борьба за власть. Должна быть возможность делать своё дело. Надоело мэрам объясняться с народом по проблемам, которые от них не зависели.

Одновременно руководители городов высказались против назначения на конец года выборов глав администраций. По общему мнению, выборы преждевременны. А если уж их проводить, то одновременно с выборами новых, небольших муниципальных Советов с существенным перераспределением полномочий между представительными и административными органами.

Заявление муниципальных лидеров было принято 3 октября, а 4 октября Верховный Совет принял решение о выборах глав местных администраций 8 декабря. Съезд, в свою очередь, наложил мораторий на выборы глав с введением системы административных назначений. 24 октября вступил в силу закон РСФСР «О выборах главы администрации», принятый повторно после отклонения Президентом. А уже с 25 ноября 1991 года начал действовать Указ Президента Российской Федерации № 239 «О порядке назначения глав администраций». До местного ли тут самоуправления, в ситуации того времени?

Весной 1992 года на шестом Съезде народных депутатов России ставился вопрос, чтобы прямо на этом Съезде ввести в действие положение о новом парламенте из проекта новой Конституции, разработанной Конституционной комиссией. Проект предусматривал создание постоянно действующего расширенного Верховного Совета из двух палат. Численность его (по одному из вариантов проекта решения) предполагалась в 380 человек. Депутаты Съезда, ко-

¹ Газета «Маяк». Сосновый Бор. № 115, 24.09.1991.

торые не попадали в состав нового парламента, оставались бы депутатами до конца созыва с правом совещательного голоса. Но решение не прошло.

Как ни странно, именно тот период политического противоборства наотмашь на высшем государственном уровне, с 1989 года по 1991-й, можно считать самым «светлым» периодом современного местного самоуправления в России. Обеспечив органы местной власти минимально необходимой законодательной базой и «забыв» о них в своих глобальных проблемах, верховная власть дала мощный толчок развитию инициативы и самостоятельности.

«В 1990–91 годах местные и территориальные органы власти стали интенсивно, но последовательно забирать у ведомственных и отраслевых структур объекты социального обслуживания, а с ними и заботы, несвойственные многим предприятиям. Резко возросли местные бюджеты, появились свои доходные источники. Начался раздел собственности между уровнями власти. Открывшиеся возможности дали толчок развитию малого и среднего предпринимательства, в том числе с попытками реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Впервые за многие десятилетия сложилась уникальная ситуация, когда к концу 1991 года у местных органов власти остались значительные излишки бюджетных средств, а государственные органы наоборот оказались с заметным дефицитом. Для местного самоуправления сложилось благоприятное финансовое соотношение, которым нужно было срочно воспользоваться для перераспределения функций управления между разными уровнями власти.

*Однако чрезмерная, неоправданная централизация бюджетных средств на федеральном уровне в январе 1992 года, закреплённая законом Верховного Совета с подачи нового состава Правительства Российской Федерации, перечеркнула достижения предыдущих лет, вернув практически на исходные, бесправные рубежи местные органы власти».*¹

Много лет прошло, но до сих пор обидно за упущенные возможности в благоприятной ситуации для становления целой системы власти, новой для страны, но начавшей реально решать вопросы населения. Обидно за население, поверившее в возможность «самостоятельно и под свою ответственность» решать местные вопросы. Досадно за муниципальных руководителей, которые приобрели к тому времени уже солидный опыт самостоятельной, инициативной и ответственной деятельности.

Зарисовка из жизни Союза российских городов, о котором чуть позже, через несколько страничек:

РАДИКАЛЬНЫЕ СТРАСТИ

Совсем недавно отгремели бурные события 91 года. Всё сразу, как принято у нас в государстве, – контрреволюция, революция, низведение до нуля руководящей и направляющей, распад государства, начало радикальных реформ (обязательно радикальных, а как же по-другому), кто как те события называет. Руководители городов, члены правления Союза, немного отдышавшись и ухватив за кончики верёвочки управление, собрались в Новосибирске. Раз собрались, т.е. просто выехать из своих городов смогли, значит, действительно налаживается. Вот и надо поговорить, как дальше жить, самому Союзу первоочередные задачи определить.

На заседание с приличным опозданием два известнейших демократических преобразователя пришли. На волне народной популярности, через кремлёвскую трибуну приобретённую, руководителями очень больших городов стали. (Неправильно сказал. Такой ранг не может опаздывать, ему всегда рады, дела только задержать могут. Даже на выезде, в чужом городе.) Посидели со всеми вместе, послушали немного коллег, потом слово друг за другом взяли. Аккуратно так, исподволь, речь не по повестке повели. Мастера излагать. Практика! Организацию – Союз городов – похвалили. Инициативу по его созданию поддер-

¹ «Долгий бег на месте». Сборник «Власть, которой пока нет». – Сосновый Бор. Типогр. ЛАЭС. 1995.

жали, светлое будущее предначертали. Это важная часть любого серьёзного выступления, если хочешь какое-нибудь хитрое решение провести. Расслабить аудиторию надо, чтобы бдительность потеряли решатели. А уж потом и суть ненавязчиво изложить.

Суть совсем конкретной оказалась. Неплохо бы Союзу (такую мысль из многих сказанных слов уловили) процедуру разборки с депутатским корпусом в городах повсеместно инициировать. Вопросов уж больно много эти самые депутаты задают, контролируют, с первого раза решения не принимают, а по некоторым и вообще отказывают.

Члены правления, видно, ещё от революций последних не отошли, не смогли расслабиться и убаяться. Сразу всё поняли (главную идею). Вежливо очень, тоже ведь политики не первый день, но отказали. Вы, мол, в своих вотчинах, со своими депутатами сами разбирайтесь, а мы уж каждый со своими.хлопотное это, конечно, дело, – реальная, а не трибунная демократия, но ведь всем миром на эту дорогу встали, значит, осваивать надо правила движения по этой дороге. Да и вообще, спорим мы со своими городскими советами народных депутатов, но мирно живём. Задачи-то одни и те же.

Вслух никто не сказал, хотя многие и подумали, что предложение Союзу разобраться с их депутатами, которые, собственно, их самих к жизненной вершине и привели, не совсем по адресу. Неприличное оно, можно сказать, предложение – чужими руками со своими сподвижниками демократическими разобраться. Да и хватит уже политической борьбы на современный миг исторический. Хоть немного поработать надо на текущие задачи.

Ушли залётные с конкретным ответом, больше уж в Союзе никогда не появлялись. Пошли к демократии в больших залах дальше призывать. Вот так и получается у нас по жизни: строят те, кто «против», или не высказывается вовсе, а те, кто публично и принародно «за», мешают строить тем, кого считают «против».

Столько лет в сплошном радикализме живём. Нормальный человек всегда будет «против». И против левых, и против правых.

Первое поражение

Откат на исходные административно-централизованные рубежи начался практически сразу же, как только окончательно определился расклад политических сил после жёсткой двухлетней борьбы за суверенитет. Лозунги «За рыночную экономику», «За либерализацию» оправдывали происходящее, но не меняли его сути. У руководителей органов местного самоуправления отняли стимул к активной деятельности, к собственной инициативе. Немало муниципальных лидеров, пришедших на эту работу в конце 80-х, 90-м году, поверив в преобразования, задумались о своём собственном будущем. Ситуация менялась принципиально. До сих пор каждый из них принимал решения сам и отвечал за них перед избирателями, теперь предстояло отвечать за чужие решения.

О самой ситуации того времени:

«До последнего времени Верховный Совет через изменение законодательной базы пытался придать определённую последовательность всем нашим преобразованиям, но на последнем съезде, отдав инициативу Президенту именно в этом вопросе (через дополнительные полномочия в законодательной деятельности), большинство депутатов фактически расписались в собственном бессилии. Тем не менее, часть депутатов пытается контролировать ситуацию, сводить концы с концами в несовершенной законодательной базе. Необходимо понять, что чудес не бывает. Ни одно конкретное решение, даже самое смелое, не приведёт быстро к ликвидации проблем. Ни за 500 дней, ни за 90, ни за 2 недели. Мы сейчас в самом начале пути – теперь уже не реорганизации, а организации нашей экономики. За последние годы мы уже многое потеряли. И путь к западным образцам нам предстоит долгий и трудный.»

Цель наша – создание экономики, развивающейся по объективным законам (можно назвать их рыночными), мало зависящим от воли отдельных политических лидеров, но пути её достижения могут быть разные.

Два основных, прошедших апробацию во всём мире. Первый – эволюционный, требующий большого терпения, последовательности действий. Предпочтительный путь, хоть он и не приносит быстрых политических дивидендов. И второй путь – к сожалению, более привычный для нашего народа, – революционный. Именно по нему мы опять все вместе и пошли. Подчёркиваю, не кто-то нас повёл, а мы все вместе и достаточно дружно пошли. Кто сознательно, кто в силу особенностей характера, другие – не понимая этого, но пошли вместе – через выборы соответствующих депутатов, лидеров, президентов. Так что обижаться не на кого и обвинять кого-то будет неправильно.

А теперь посмотрим, на каком фоне началась сегодняшняя либерализация. Только что рухнул Союз. Россия стала правопреемником всей промышленности на своей территории. Структура управления ещё только создаётся. Появились новые монстры. Министерство энергетики и топливной промышленности России, в котором 8 млн. работающих. Но если раньше в союзном министерстве было много разных главков, со своими полномочиями и функциями, то сейчас серьёзные решения может принять только министр, новый на этом уровне человек. А рядом ещё один монстр – Министерство промышленности России, в котором почти всё остальное. Московские аппаратчики быстро окрестили его «братским кладбищем советской промышленности».

Казалось очевидным, что в этой ситуации нужно максимальное количество функций управления отдавать вниз, в регионы. Это соответствует объявленной политике и целям. Но выходит пакет новых налоговых законов, по которым большие средства концентрируются опять у государства. Новый центр? Что могут сделать два десятка членов правительства, несмотря на режим работы с 8 утра до 2 часов ночи без выходных?

Итак: пляшущие цены, разбалансированные финансы и бюджеты, неуправляемая промышленность, нестабильная политическая ситуация. Где-то мы про это читали!? Очевидная революционная ситуация. Решения, часто оправдываемые революционностью момента. И в самих решениях много привычного. За две недели до Нового года издан Указ Президента о коммерциализации торговли. О коммерциализации именно за эти две недели, не позже Нового Года! Тут же дополнительное указание губернатора области – немедленно выполнить этот Указ, а не то!!! Вроде бы опять пятилетку за четыре года. Или виноградники рубить? Или станки уничтожать, раз уж двухсменка?

И заголовки привычные. «Свободная экономическая зона», – все остальные «несвободные»! «Союз независимых государств», – конечно же, если у нас, то мы самые независимые в мире! Это только разные там Франции, Англии не стесняются признать зависимость своей экономики от соседних стран, объединяясь в Европейское Сообщество.

Сейчас вступил в новую фазу очередной крупномасштабный эксперимент над народом огромной страны. Учить плавать можно по-разному. Можно в бассейне. Можно сбросить в реку. А нас, по-моему, выбросили посередине океана. Дай нам бог доплыть до берега действительно демократического государства. Страшит другая опасность: не появилось бы у нас желания вернуться к кораблю, прижаться к его борту и, заискивающе заглядывая, ждать, пока согласятся поднять тебя на палубу, готового на любые условия. И тогда начнём мы опять ходить в ногу, говорить одинаковые слова и думать по шаблону...»¹

Формирование законодательной базы в условиях радикальных преобразований в значительной степени перешло в руки Президента и Правительства страны. Как готовились проекты, видел собственными глазами. Ждали небольшой группой в приёмной одного из высо-

¹ Газета «Маяк». Сосновый Бор. 11.01.1992.

копоставленных руководителей Правительства начала запланированного совещания. Помощник руководителя, не без гордости за шефа, объяснял постоянно возникающим посетителям, мечтающим получить необходимую подпись, что их сегодня не примут. Хозяин кабинета уже и так трое суток не спал, некогда ему. Дело было к глубокому вечеру, вопрос в голове крутился, что же он сможет решить в государственном масштабе в таком состоянии. Начиная совещание, он извинился и в процессе обсуждения темы нашей встречи печатал на компьютере проект Указа Президента, который на подписание необходимо было представить в этот же вечер.

Всего несколько примеров по подходам к решению важнейших вопросов, прямо касающихся полномочий органов местного самоуправления, законодательно закреплённых.

Реализация всей программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год предусмотрена через вертикальную структуру комитетов по управлению имуществом. Программа, утверждённая Указом Президента № 341 от 29.12.1991, оставляет местным Советам только право утвердить местную программу приватизации. При этом установлено, что местная программа не может ни расширить перечень приватизируемых предприятий, ни сузить его по отношению к перечню, утверждённому Указом. Жёстко ограничены способы приватизации. У органов местной власти фактически нет способа сформировать нужную муниципальную собственность. Следующий Указ Президента «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29.01.1992 фактически вообще отстраняет органы местного самоуправления от процесса приватизации. Постановление Правительства, принятое в этот же день, 29.01.1992, № 52 «Об ускорении реализации программы приватизации на 1992 год» установило: «Возложить на глав администраций персональную ответственность за ход приватизации на территории соответствующих краёв, областей, округов, городов».

Полноценное местное самоуправление, но только в плане ответственности.

Указом Президента № 323 от 27.12.1991 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» структуре комитетов по земельной реформе и земельным ресурсам Министерства сельского хозяйства РСФСР даётся право приостанавливать решения органов местной администрации. Полная подмена законодательных понятий. И уже на следующий день рождается Постановление Правительства № 81 от 28.12.1991, которое выстраивает государственную «земельную» вертикаль до районного управления сельского хозяйства.

Постановление Правительства № 141 от 07.03.1992 рекомендует органам исполнительной власти субъектов Федерации «направлять средства местных бюджетов на пополнение региональных фондов социальной защиты населения». Забирайтесь в карман независимого по всем Законам местного бюджета!

Пожалуй, хватит примеров. В такой вот ситуации оказалась система местного самоуправления, которую на энтузиазме и искренне развивали тысячи руководителей по всей стране в предыдущие годы. Всё, что могли сделать сторонники муниципальной власти в то время, – искать законодательные препятствия, которыми местные руководители могли воспользоваться, чтобы остановить решения, откровенно вредные для их территории. Рекомендации рассылали, советы давали по телефону.

Не всё успевали переделать несколько десятков человек из Правительства и по его заданию, работая в круглосуточном режиме. Верховный Совет за два года принял много законов, иногда весьма неплохих. Чем же занимался Верховный Совет?

По свежим впечатлениям:

«При рассмотрении проекта Закона о бюджете на первый квартал 1992 года в Российской Федерации пришлось активно участвовать во всех рабочих группах, высказывая массу аргументов, что этот проект не просто плохой, потому что оставляет мало средств местным бюджетам. Этот документ из тех небольших цифр, которые составило правительство, перерастал из экономического материала в очень мощный политиче-

ский документ. Политический – потому что проект принят без всяких изменений как закон, хотя за целый день рассмотрения проекта ни один депутат не сказал доброго слова в его адрес.

Кстати, эта ситуация меня «убивает»: депутат выходит на трибуну, критикует представленные документы, потом голосует «за», а выйдя в коридор, даёт средствам массовой информации мнение, что представленный материал никуда не годится. Логику такого депутата я никак не пойму. Нажимая кнопку «за», он обеспечивает себя материально, а, выступая в средствах массовой информации, обеспечивает себя политически».¹

Аналогии в собственной истории найти нетрудно, при желании. На заседании Государственной Думы IV созыва (1912–1917) член Думы А.И. Чхенкели (Курская и Батумская обл. и Сухумский окр.) 5 декабря 1916 года риторические вопросы задавал:

«Кто у нас законодатель? Кто? Законодательные учреждения или правительство? Ответ ясен сам собою: правительство – вот настоящий законодательный орган. ... Ваш портфель полон тысячами мелких, ничтожных, никчёмных законопроектов, а всё значительное, всё важное оно само решает в чрезвычайном порядке. Мы упираемся в тупик, отсюда один выход – революция».²

К радикализму множества решений можно было приспособиться, если бы конечная цель преобразований была сформулирована и принята обществом:

«Уходит в прошлое так и не приобретшее ясного смысла слово «перестройка», на слуху малопонятные словосочетания типа: «демократически развитое общество, демократически развитое государство», «социальное, правовое государство». Что за ними стоит? Какой смысл в них заложен? А что означает словосочетание «экономические реформы»?»

Летом 1992 года цель реформ получила простое и понятное выражение – создание в Российской Федерации класса собственников. Итак, о цели, кажется, договорились, но вот дальше – по средствам её достижения – общего мнения даже не искали.

Тем временем предприимчивые руководители уже создавали на базе госсобственности различные коммерческие структуры. Пик этого процесса пришёлся на сентябрь 1991 года, опередив на несколько месяцев необходимые ограничения.

... Между авторами создания класса собственников любой ценой и сторонниками ограничений начались противоречия, ставшие одной из причин будущих разборок между исполнительной властью и парламентом».³

Цель радикальных экономических реформ – создание класса собственников, действительно, впервые публично была обозначена летом 1992 года, через полгода после их начала. Способ – любой ценой – вслух не назывался, но по действиям властей был понятен многим. В начале осени началось массовое создание кооперативов руководителями предприятий или их доверенными лицами, через которые пошла реализация товаров государственных предприятий. 1992 год можно считать не только периодом полного возврата к централизованной модели управления в государстве, но и началом морального разложения общества и его интенсивного расслоения.

Один из разработчиков закона о местном самоуправлении 1991 года, Г.В. Барабашев, так описал это время:

«В июле будет уже год, как в Верховном Совете России в муках родился Закон о местном самоуправлении, учредивший новое, демократическое устройство местной власти. Но год

¹ «О бедном Совете замолвите слово». Газета «Балтийский луч». Ленинградская область. 18.02.1992.

² Государственная Дума 1906-1917. Стенографические отчёты. Т.IV. – М., 1995.

³ «Долгий бег на месте». Сборник «Власть, которой пока нет». – Сосновый Бор. Типогр. ЛАЭС. 1995.

промчался, как день, и оказалось, что «дитя» отнюдь не князь Гвидон, который, как известно, рос в бочке не по дням, а по часам.

... Впрочем, не стоит особенно сетовать. Корабль государственности обладает огромной инерцией, и старая, привычная практика на первых порах всегда сильнее новых прогрессивных законов. Такие законы – как костюмы на вырост – может смениться поколение, даже не одно, пока они станут впору подросшим владельцам.

... Местное самоуправление неизбежно будет «страдать рахитом», пока, наконец, центральная и другие вышестоящие власти не решат его земельные и бюджетные проблемы.

... Успешное решение этой сложной проблемы должно быть в центре внимания органов местного самоуправления, их различных ассоциаций. Надо верить, что разумный выход из сложившейся ситуации есть и будет найден. В конце концов, реки, упираясь в завалы, промывают новые русла. Но они не текут вспять».¹

Самоорганизация в организацию

Обещанное. О Союзе российских городов, в 1991 году созданном.

Событие, не столь заметное политически, но весьма повлиявшее на будущее местного самоуправления в России. Руководители более пятидесяти крупных городов 13 марта 1991 года в Москве подписали Соглашение о создании Союза Российских городов (СРГ). Был определён статус Союза как неполитической организации, сформулированы основные цели и задачи:

- оказывать влияние на формирование государственной политики в области местного самоуправления;
- содействовать органам местного самоуправления городов в создании условий, отвечающих материальным и духовным потребностям каждого человека, развитию культуры;
- способствовать уменьшению социальной напряжённости и повышению уровня жизни населения городов;
- устанавливать и развивать связи и взаимодействие с союзами городов, как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах, в области экономической и социальной политики.

Решением Союза автору данной книги был предоставлен статус представителя организации в Верховном Совете РСФСР, наверное, с учётом депутатской работы в профильном Комитете.

ВЫБОР ТЕХНОЛОГИЙ

Шумные сборы руководителей городов, самого начала деятельности Союза, проходили при гарантиях участия кого-то из больших руководителей государства. Приехали, расселись в зале. Все ждут «виповскую» персону. Чего-то обсуждается, конечно, но вяло, силы и запал сберегаются.

Большой пришел, как обещал, почти вовремя. С центра стола в президиуме сходу сообщение начал о ситуации в стране, о планах властей. Сразу обо всем, как в телевизоре, только живьем. Надо же показать объём и глубокую логику напряжённой работы. И внешне убедительно выглядит, верить начинаешь. Выступление руководителю так завершить надо, чтобы никаких сомнений у аудитории по чувству полной своей удовлетворенности не осталось. Это мастерство не с опытом, а с должностью приходит, как правило. Вот и «наш» по рядам взором победителя пробежался. Для порядка надо, конечно, о вопросах спросить, вдруг ещё у непонятливых остались. Только по-быстрому, а то со временем, как всегда, проблемы.

¹ Г.В. Барабашев. «Местное самоуправление – трудное дитя России». Российский журнал самоуправления «Сегодня». № 1, 1992.

В рядах народ силы уже поднакопил:

– Вот Вы нам тут умные слова говорили. Правда, так, вообще... Мы и сами не хуже можем. А мы не просто так со всей страны собрались. Мы по делу. Про наши проблемы ничего и не услышали. Можем их рассказать, коль сами не чувствуете, и если время уделите. А то ведь опять Вам куда-то бежать надо. Вечно на бегу серьезные вопросы решаете, поэтому и решений серьёзных нет.

– Вы всё больше о глобальных проблемах говорили. Понятно, Вы же на государственном уровне работаете. А нам-то как конкретные вопросы решать? Мы же каждый день с народом. Практические проблемы на нас спихнули, а ресурсы где?

– Приедем сюда, в центр, и слушаем о стратегии, о тактике, о принципах. Кого не послушаем, у всех разные. Переругались здесь все уже. А решения где? Домой вернёшься, и сказать нечего. Зачем ездил?

– У Вас одна фраза прозвучала, а нам как раз наоборот надо. Если решать предполагаете, как сказали, то мы окончательно рухнем со всем своим хозяйством.

Начальник наш, в президиуме, сначала вроде как обидеться решил. Не успел, второй городской фразу начал. И ещё сразу двое из разных концов зала. Успевай только глаза из угла в угол переводить. Да и взгляд теперь не такой уверенный, хоть на защиту вставай. Не всё же он один может. Вроде справился, теперь под горячую аудиторию подстраивается. Дискуссия пошла, забыл, что сильно спешил куда-то. Через час у него только один теоретический вариант освободиться остался – обещать нужные решения.

Вроде всё хорошо, мирно закончилось. Народ ведь свой – не вредный, по сути. Поднялись. Руки пожали. Государственный начальник к другим пошел извиняться за опоздание, городские начальники в курилку, довольные, что нужные обещания получили. Добились своего, не зря съездили.

Через несколько месяцев новый сбор. Приехали, расселись в зале. Ждём «виповскую» персону. Пришёл, как обещал, почти без опоздания. Другой уже. Назначения новые прошли, функции изменились у руководителей на государственном уровне. Сразу от микрофона в центре президиума сообщение вступительное начал делать о ситуации в стране, о планах руководства.

...

Опять хорошо, мирно закончилось. Руки пожали.

После третьего раза решили, что хватит. Ничего так не получится, если и дальше будем обещания выбивать. Самим надо решения готовить и доводить их до принятия. Не успеем новые лица отслеживать.

Вот с той поры и получаться что-то стало.

Союз Российских городов, благодаря активной позиции руководителей городов, участию во всех Съездах народных депутатов РСФСР, привлёк к себе внимание государственных структур. В результате был подготовлен и 5 ноября 1991 года подписан Указ Президента РСФСР № 166 «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности органов управления российских городов». Указ Президента давал необходимые поручения Правительству РСФСР по решению вопросов муниципальной собственности, бюджета. Признал СРГ организацией, способной принимать конструктивное участие в формировании новой законодательной базы государства:

«8. Совету Министров РСФСР с учетом мнения Союза российских городов до 15 ноября 1991 года внести предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере благоустройства и санитарного состояния городов и населенных пунктов.

9. Рекомендовать Союзу российских городов принять участие в подготовке предложений о разработке законодательных и нормативных актов по вопросам местных бюджетов,

налогообложения, разграничения собственности и другим, непосредственно касающимся управления городами».

Союз был организован городами, но работал он всегда на развитие системы местного самоуправления в целом.

САМОЕ НАЧАЛО

Тепло, конец весны 91 года. Через все площади Кремля, почти построившись, движется большая группа руководителей российских городов. Человек под восемьдесят. Прямо со Съезда народных депутатов России на совещание к Б.Н. Ельцину. В папках у градоначальников проект Указа о развитии городов, становлении и укреплении в них органов власти. Это фактически первый крупный проект решения, предлагаемый недавно организованным Союзом российских городов.

Решили. Указ Президента вышел. Все довольны, теперь заживем.

Весна плавно перетекала в лето. На пути становления местного самоуправления в стране еще долгие месяцы поздней осени и зимних холодов.

Большие политики были больше заняты междоусобной борьбой во власти, чем формированием самой власти на эффективных принципах её функционирования. Из свежих впечатлений тех дней сразу после завершения работы VI Съезда народных депутатов РСФСР:

«Было совершенно ясно, что Съезд обязательно постараются столкнуть с правительством. Что наши большие политики постараются выставить Съезд в неблагоприятном свете, и для этого нужен повод. Съезд повода не давал, его искали, и интриги с отставкой правительства были запрограммированы. Могу это утверждать, потому что за несколько дней до Съезда, на правлении Движения демократических реформ, было заявлено о необходимости дискредитировать Съезд, скомпрометировать его. И даже вариант Конституции, подготовленный группой Собчака, имел задачу заблокировать принятие Конституции, подготовленной Конституционной комиссией. Им не надо было, чтобы Съезд принимал Конституцию. Чтобы, дискредитировав Съезд, его распустить, а затем через выборы Учредительного собрания уже принимать Конституцию».¹

В центральной прессе приходилось прозаично комментировать ситуацию начала 90-х годов:

«Правление Союза (российских городов) пыталось выйти на решение проблем городов через Президента Российской Федерации. 29 октября 1991 года состоялась встреча с ним всего состава правления, после которой Президент оперативно подписал Указ № 166, вселивший немало надежд в муниципальные органы городов России. Однако ни одно положение данного Указа не выполнено.

Правление Союза предприняло ещё одну попытку повышения статуса городов России: 5 июня 1992 года вновь состоялась встреча Ельцина с расширенным правлением Союза. Перед Президентом были поставлены вопросы, отражающие самые острые городские проблемы. Снова были намечены конкретные меры. Прошёл почти год, а исход, думаю, ясен каждому. Более того, вышли новые указы Президента и законы Российской Федерации, по существу перечёркивающие согласованные направления работы».²

Финансовая вертикаль, выстроенная в самом начале 1992 года, разорила местные бюджеты. Вместо того, чтобы взять необходимые средства из собственной казны, руководители муниципальных образований опять побежали по «чужим» коридорам в поисках денег на решение своих вопросов. Вновь на высоком политическом уровне, в новом составе руководи-

¹ «Съезд выполнил свою задачу». Газета «Балтийский луч». 16.05.1992.

² «Президент дважды пообещал и оба раза не сдержал слово». «Российская газета». 04.06.1993.

телей государства, пошли разговоры о сущности местного самоуправления, его месте в системе управления. Муниципальным лидерам и самим надо было консолидировать позиции: какое же местное самоуправление хотели бы создать в собственной стране?

Всё с начала, но основательно

Сели за работу.¹ Привлекли экспертов – М.А. Краснова, будущего помощника Президента Российской Федерации по правовым вопросам, А.В. Иванченко, будущего руководителя Центральной избирательной комиссии. С помощью экспертов был подготовлен проект Декларации «О принципах местного самоуправления в Российской Федерации», сыгравшей в дальнейшем заметную роль и в формировании конституционных норм о местном самоуправлении, и в принимаемых законах. Работа над Декларацией дала хороший стимул глубже познакомиться с опытом как своим, российским, так и других стран. В этот период детально проработали Европейскую Хартию местного самоуправления, принятую Советом Европы в 1985 году. Хартия получила тогда широкое распространение в городах России. По содержанию, наши позиции практически совпадали с Европейским документом.

РЕШЕНИЯ ИЗ КУРИЛКИ

После года шумных баталий, идеологической борьбы, обширных публичных дискуссий, доводящих иногда до шока больших ученых, в 1991 году был принят закон РСФСР о местном самоуправлении. Это сейчас сложные проекты часто пишет кулуарно маленькая группа, иногда вообще один специалист, а потом сразу на официальном уровне начинается политическая борьба с обвинениями в дилетантстве и с взаимным неприятием. Тогда же сам народ ещё на ранней стадии по каждому поводу голосами своих представителей вещал.

Приняли, наконец, закон, а города опять недовольны. Плохой закон, говорят. А хороший – это какой? Одни так говорят, другие эдак. Не только далеко, но и близко с таким разбросом не уедем. Надо что-то общее находить.

Придумали с экспертами название хорошее: «Декларация о принципах местного самоуправления в России». Вот её и сочинять стали. Эксперты пишут целый месяц, потом моя очередь критиковать целый день. Учёные опять на месяц исчезают. Потом уже раз в неделю появлялись. Наконец каждый день встречаться стали.

Всё, готова Декларация! Документ красивый получился, всё по порядку разложено, умный очень, самое главное. Пора на обсуждение выносить. На ближайшем сборе Союза свой труд городам почитать предложили. Задумались руководители, через какое-то время началось (в смысле предложений). Поплыл наш документ как в половодье, когда всё сносит. Чтобы идею не загубить, договорились, что дома у себя все внимательно наработки почитают, а потом ещё раз соберёмся.

Собирались и малыми, и большими группами, потом на общем собрании Союза российских городов ещё несколько часов идеальные варианты искали. Наконец, приняли на Союзе, но решили, что для такого важного документа даже общего собрания мало. Направили в города, чтобы там Советы на своих сессиях утвердили. Из края в край по стране волна решений прокатилась. Вот теперь действительно, можно сказать, «всенародно» одобрили.

Тут как раз, к концу 1992 года, очередной Съезд народных депутатов РСФСР собрался. Надо бы на нём нашу Декларацию утвердить, а то политические решатели и знать не будут, в какую сторону государственное строительство вести. Вошёл добровольно в редакционную комиссию по основному вопросу. Давно понял, что в этих комиссиях каша и ва-

¹ Автора (В.К.) к тому времени избрали в состав Верховного Совета РСФСР и президентом Союза Российских городов (после встречи с Президентом России 05.06.1992).

рится. Сам Съезд потом определяет, какую порцию масла добавить. Потому и в комиссию не сразу ещё попадёшь.

Собрались на первое заседание. Нас человек тридцать пять. В удобное место проекта решения свою продуманную вставку предлагаю. Формулировка отличная получилась. И одобрить, и поддержать, и за основу всех будущих решений принять. Так, примерно. Голосуем. Трое «за», друзья поддержали, тридцать два против. Опустили, называется.

Походил по курилке, подумал. Ладно, ещё не вечер. Один из членов комиссии покурить пришёл. Получил под горячую руку за то, что такую стратегически важную идею при голосовании не разглядел. За следующие трое суток, пока проект решения Съезда готовили, с каждым членом комиссии индивидуальную работу провёл. С курящими в курилке, с некурящими в буфете. Домой-то практически не уходили, спали часа по три-четыре. Работа над проектами всегда так шла. Было время всех по очереди на свою сторону вербовать.

В последний день за меня человек тридцать проголосовало. Правда, формулировка совсем другой оказалась. Когда депутаты на Съезде решение приняли, никто и не понял, что нашу Декларацию вместе со всем прочим одобрили. Один только к микрофону по этому поводу ринулся, но поздно, уже проголосовали.

Зато после Съезда есть на что ссылаться. Теперь мы не свои идеи Союзом пропихиваем, а во исполнение решений. Кому не нравится, иди на следующий Съезд и исправляй, если сможешь.

Из декабрьского 1992 года Постановления VII Съезда народных депутатов РСФСР «О ходе экономической реформы в Российской Федерации»:

«11. Органам государственной власти и управления, соответствующим должностным лицам неукоснительно соблюдать права органов местного самоуправления. Поддержать основные положения Декларации «О принципах местного самоуправления в Российской Федерации», принятой на Собрании Союза Российских городов 30 ноября 1992 года, учитывающей Европейскую Хартию местного самоуправления. Верховному Совету Российской Федерации учесть их при разработке соответствующего раздела проекта новой Конституции Российской Федерации и проекта Основ Законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении».

Покруче Европы

Документ, определивший на годы вперёд позиции, цели руководителей муниципальных образований, городов России, самых заинтересованных в её реализации, достоин полного воспроизведения, тем более, что мало кто о нём помнит.

СОЮЗ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

ДЕКЛАРАЦИЯ

о принципах местного самоуправления в Российской Федерации

Собрание Союза Российских городов, сознавая принципиальное значение местного самоуправления для укрепления демократических начал в государстве, основываясь на положении Федеративного договора, опираясь на демократические принципы местного самоуправления, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г., учитывая, что именно на местном уровне непосредственно реализуются права и свободы человека, в том числе право гражданина на участие в общественном управлении, провозглашает настоящую Декларацию.

Статья 1. Общие положения.

1. Принципы местного самоуправления должны быть признаны Конституцией Российской Федерации и конституциями республик в составе Российской Федерации, правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации предполагает право местных сообществ самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в рамках Конституции Российской Федерации, конституций республик в составе Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в пределах их полномочий.

3. Местные сообщества как совокупность граждан, постоянно проживающих в соответствующем населенном пункте и имеющих общие интересы, решают все местные вопросы на своей территории непосредственно или через избираемые органы власти.

4. Собственная ответственность местных сообществ выражается в осознании и принятии ими на себя всех возможных, в том числе неблагоприятных последствий, которые могут возникнуть вследствие принятия ими неправомерных, нецелесообразных, экономически и социально неоправданных решений.

5. Государство в лице федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации принимает решения и совершает действия, обеспечивающие законодательно установленный минимум гарантий, равный для всех граждан Российской Федерации (общегосударственные социальные стандарты). В этих целях центральные и региональные органы государственной власти контролируют поддержание данного минимума в местных сообществах и оказывают материальную поддержку тем местным сообществам, которые не в состоянии самостоятельно обеспечить общегосударственные социальные стандарты.

6. Основными функциями органов субъектов Российской Федерации при правовом регулировании вопросов местного самоуправления являются координация деятельности местных сообществ, государственный контроль за правомерностью этой деятельности, оказание в случае необходимости помощи в поддержании общегосударственных социальных стандартов.

7. Местное сообщество путем местного референдума может заявить о несостоятельности органов местного самоуправления на данном этапе. В этом случае государство в лице соответствующего государственного органа временно берет на себя обязательства непосредственно решать вопросы местного значения и нести за них ответственность вплоть до проведения очередных выборов органов местного самоуправления.

Статья 2. Структура местного самоуправления.

1. Местное самоуправление осуществляется непосредственно гражданами (с помощью референдумов, сходов, собраний граждан и др.), представительными органами местной власти, местной администрацией, территориальными общественными формированиями.

2. Представительные органы местной власти избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Их наименование определяется представительным органом субъекта Российской Федерации.

3. Представительные органы субъектов Российской Федерации, исходя из исторических, национальных и других особенностей региона, самостоятельно определяют организационную модель местной власти и управления. При этом должен соблюдаться принцип подотчетности исполнительных органов представительным и ответственности перед последним.

4. Местные сообщества или представительные органы местного самоуправления принимают уставы (положения) местного самоуправления, в которых определяется компетенция и структура органов местного самоуправления, взаимоотношения между этими органами, способы и формы участия жителей в решении местных вопросов, регулируются иные общественные отношения, которые не отнесены к компетенции федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Компетенция органов местного самоуправления.

1. Компетенция органов местного самоуправления определяется на основе Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, представительным органом власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

2. Компетенция органов местного самоуправления должна обеспечивать возможность самостоятельно решать все вопросы местного значения, добиваться превышения общегосударственных социальных стандартов на основе собственного труда населения и деятельности местных властей.

3. Полномочия, предоставленные органам местного самоуправления, должны быть целостными и всеобъемлющими. Пределы полномочий органов местного самоуправления могут быть расширены с их согласия.

4. Органы местного самоуправления обладают в рамках закона полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или добровольно ими не переданы какому-либо другому органу. Полномочия органов местного самоуправления могут быть поставлены под сомнение или ограничены только в рамках закона.

5. В случае передачи или ограничения полномочий органов местного самоуправления для выполнения государственных функций местные сообщества должны пользоваться, насколько это возможно, правом контроля и свободой адаптировать их осуществление к местным условиям.

6. В процессе планирования и принятия решений по всем вопросам, непосредственно касающимся местных сообществ, государственным органам следует, по мере возможности, своевременно и соответствующим образом проводить консультации с местными сообществами.

Статья 4. Ассоциация местных сообществ.

1. Местные сообщества могут объединяться в ассоциации в целях взаимопомощи, более эффективной реализации своих функций, обеспечения интересов, общих для нескольких сообществ.

2. Ассоциации местных сообществ в случае их благоприятного развития могут служить основой нового территориального устройства, более полно учитывающего интересы населения.

3. Местные сообщества должны иметь право сотрудничать с местными сообществами других государств, вступать в международные ассоциации местных сообществ.

Статья 5. Материально-финансовые ресурсы местных сообществ.

1. Местные сообщества, в соответствии с федеральным законодательством и правовыми актами субъектов Федерации, имеют право в рамках экономической политики государства на достаточные ресурсы, закрепленные на долговременной основе, и собственность, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. В целях смягчения воздействия неравномерного распределения источников финансирования, а также расходов, которые эти сообщества вынуждены нести, государственные органы должны предусматривать возможность предоставления дополнительных финансовых и материальных ресурсов местным сообществам.

3. В случае принятия решений государственными органами, требующих дополнительных расходов от органов местного самоуправления, им должна предоставляться соразмерная компенсация.

4. В целях финансирования своих расходов местные сообщества должны иметь доступ на общероссийский рынок капиталов.

Статья 6. Ответственность органов местного самоуправления.

1. Органы местного самоуправления несут ответственность перед соответствующим местным сообществом.
2. Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, Конституции республики в составе Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации, принимаемых в пределах их полномочий.
3. Ответственность перед местным сообществом наступает в случае утраты соответствующим органом доверия сообщества, что подтверждается волеизъявлением населения, составляющего местное сообщество.
4. Крайней мерой ответственности органов местного самоуправления является досрочное прекращение их полномочий. Решение о прекращении полномочий принимается в зависимости от оснований ответственности соответствующим государственным органом, либо самим местным сообществом.

Статья 7. Защита прав местного самоуправления.

1. Органам местного самоуправления должно быть предоставлено право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления своей компетенции и соблюдения принципов местного самоуправления.

При поддержке Союза российских городов в 1992 году стала издаваться еженедельная газета «Город N». Она первой опубликовала Декларацию.

«Государственных» или «публичных» дел?

В Декларации есть ссылка на Европейскую Хартию местного самоуправления (принята Советом Европы 15.10.1985).

Один из самых принципиальных вопросов, являющийся предметом бесконечных споров, в разных переводах Хартии звучит по-разному.

Первый вариант:

«Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть **публичных** дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».¹

Второй вариант:

«Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть **государственных** дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».²

До сих пор идут споры, какой из переводов более правильный и официальный. Но ещё в 1992 году, изучая, прорабатывая текст российской Декларации, депутатские корпуса многих муниципальных образований России вполне осознанно своим решением выбирали модель местного самоуправления, самостоятельно справляющуюся со множеством местных вопросов повседневной жизни. Не хотели муниципальные лидеры вновь становиться продолжением государственной власти, хотя и понимали прекрасно, что нести ответственность перед своими жителями сложнее, чем перед вышестоящим руководителем.

В Декларации впервые появилось понятие «местные сообщества»: совокупность граждан, проживающих в том или ином населённом пункте. Надо было определить субъект местного самоуправления. Не население вообще, а конкретная его часть, объединённая совместными условиями проживания. Этот термин так и не нашёл применения в законодательстве,

¹ Европейская Хартия местного самоуправления, 15.10.85. Ст.3. СЗ РФ, 1998, № 36, ст.4466.

² Европейская Хартия местного самоуправления. Ст.3 / Пер. с фр. – Страсбург, 1985, Совет Европы, отдел изданий и документов. Напечатано во Франции, май 1990.

из-за чего возникает немало неопределённостей в практической реализации нормативных положений. Хотя в том же декабре 1992 года в Комитете Верховного Совета РСФСР по вопросам Советов народных депутатов и развитию самоуправления обсуждался новый законопроект, подготовленный экспертами и специалистами, привлекавшимися ко многим разработкам: «Основы законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении». В данном проекте использовался термин «территориальное сообщество».

Обоснованием подготовки нового законопроекта, уже на следующий год после вступления в силу закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации», стало подписание Федеративного договора. К совместному ведению Федерации и субъектов Федерации было отнесено определение общих принципов организации местного самоуправления, что предполагало принятие Федерацией основ соответствующего законодательства. Конкретное правовое регулирование местного самоуправления отдавалось самим субъектам Федерации.

Проект развивал уже закреплённые в действовавшем законодательстве положения:

«Статья 4. Основные понятия.

1. Местное самоуправление в Российской Федерации есть самостоятельное решение территориальными сообществами под свою ответственность вопросов местного значения на основе собственной материально-финансовой базы и в соответствии с законодательством Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, а также правовыми актами органов государственной власти автономной области, автономных округов, краёв, областей, уставов (хартий) местного самоуправления».

Практически все члены Комитета при каждом удобном случае публично представляли свою позицию, готовили на заседаниях Верховного Совета РСФСР будущие решения Съездов:

«В настоящее время правительство само зачастую тормозит проведение экономических реформ. Сейчас главное – не разработка очередной программы, а создание условий для восприятия принципов реформ в регионах и на местном уровне. Сама идея создания государственной экономической программы, то есть управляемой вертикально, централизованно, противоречит принципам реформы, ориентированной на развитие рыночных отношений. В настоящее время принцип свободного экономического развития находится в постоянном и жёстком противоречии с централизованной структурой управления. Поэтому немного времени нужно на оценку многих вариантов программ – ясно, что они обречены.

Правительство за последнее время неоднократно выражало готовность передать функции и полномочия в регионы. Давайте посмотрим: а что на практике? По ключевым вопросам власти – бюджет, земля, собственность – фактически введена вертикальная структура управления через соответствующие комитеты: по управлению имуществом, по земельной реформе. ... Местные органы сейчас не наделены функцией власти, у них нет рычагов управления, но есть юридически закреплённая ответственность.

Политика децентрализации власти и развития местного самоуправления должна получить законодательное и материальное подкрепление. Прошу Верховный Совет поддержать на предстоящем Съезде народных депутатов принятие специального решения. Проект подготовлен Союзом российских городов».¹

Комитет пытался через решение VII Съезда народных депутатов Российской Федерации в декабре 1992 года поручить самому себе подготовку новых «Основ» и закрепить сразу некоторые принципы нового проекта. Подготовлен был, при участии Союза Российских городов, проект Постановления Съезда:

Проект

¹ Стенограмма заседания Верховного Совета РФ, 26 ноября 1992 года.

О дальнейшем развитии местного самоуправления в Российской Федерации

Съезд народных депутатов Российской Федерации отмечает:

Достижение эффективной самоорганизации граждан для управления делами местного значения приобретает ключевое значение в процессе реформирования системы власти, смены централизованной модели управления обществом. Становление местного самоуправления носит противоречивый характер, протекает в атмосфере острого противоборства между различными политическими силами, органами государственной власти, допускается пренебрежение к правам местного самоуправления и организационная непоследовательность, тормозящая проявление местной инициативы и активности.

Съезд народных депутатов Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Верховному Совету Российской Федерации обеспечить в срок до 1 марта 1993 года в установленном Федеральным Договором порядке принятие Основ законодательства об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации.

При разработке Основ законодательства исходить из следующих концептуальных положений:

а) в сфере определения статуса местного самоуправления – под местным самоуправлением понимается право и правоспособность органов местного самоуправления самостоятельно управлять делами местного значения под свою ответственность и в интересах местного населения;

право местного самоуправления осуществляется представительными органами, члены которых избираются свободным, равным, тайным, прямым и всеобщим голосованием, и исполнительными структурами, ответственными перед ними (подотчётными им), а также непосредственно гражданами на собраниях, референдумах и в других формах прямого участия граждан в рамках закона.

Члены Комитета собирались отстаивать свои предложения, заготовили выступления.

Одно из них:

Уважаемые Президент, Съезд, Правительство, гости Съезда!

В нашем зале сейчас представлены три уровня власти! Высшая государственная власть – это мы: Съезд, Президент и Правительство. Руководители субъектов Федерации – региональная государственная власть. И на балконе представители самого многочисленного отряда руководителей органов самоуправления – председатели Советов и главы администраций городов России.

Вся государственная власть уместилась в одном зале. Но она существует и имеет ещё возможность говорить, сидеть, благодаря тем, кто удерживает страну от взрыва, ежедневно сглаживая, исправляя наши ошибки, заполняя многочисленные дыры в наших решениях, хотя все они уже на пределе.

Но два с лишним года нашего созыва их голос никто не слышит и не слушает на уровне государственной власти. И только последние месяцы заговорили о регионах, о самоуправлении. Заговорили, но как? Я приведу три коротенькие цитаты:

1. «...Надо развивать демократические начала, инициативу мест, разгрузить верхние эшелоны руководства от мелких дел...» (Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 02.03.1973).

2. Необходимо «Переход от чрезмерно централизованной системы управления к демократической, развитие самоуправления...» (Материалы Пленума ЦК КПСС, 25–26.06.1987).

3. «Наша линия на последовательное расширение прав и возможностей регионов».

Первая цитата – времен Брежнева Л.И.; вторая – Горбачева М.С.; третья – из доклада на VII съезде Е.Т. Гайдара.

Итак, преемственность, о которой некоторые часто беспокоятся, налицо. А вот такое понятие, как реформа, что-то не очень просматривается.

Сколько миллиардов раз надо было за шесть лет назвать слово «перестройка», чтобы понять, что за ним ничего не стоит. Сколько еще раз надо повторить слова «экономическая реформа», чтобы понять, что это очередной «мыльный пузырь», если мы немедленно и всерьез не займемся организацией структуры власти в России.

Вспомните совещание в Чебоксарах. Почти каждый из выступивших руководителей регионов, субъектов Федерации, говорил – поделитесь властью, мы многое можем лучше, конкретнее и быстрее. И я помню там же искреннюю реакцию Е.Т. Гайдара – да это наша мечта, мы уже столько отдали, с приведением в подтверждение длинного перечня.

А в это время Правительство только усиливало централизованное управление по ключевым вопросам власти – бюджет, земля, собственность – через вертикальные структуры комитетов по управлению имуществом, земельные комитеты, органы государственного управления по сельскому хозяйству и т.д. Вот где штаты пухнут. Все они действуют в жестких рамках заданных сверху условий, программ, возможностей. Местным органам оставлено лишь одно право – утвердить, но ни влево, ни вправо ни одного шага. Всё как в лучшие времена ЦК и того ещё Совмина. И тот же контроль, только не партийный, а через заместителей.

На рассмотрении последней Правительственной программы на Верховном Совете я просил Егора Тимуровича в докладе на нашем Съезде предложить реальные пути и конкретные планы децентрализации власти. Готово ли Правительство уже в ближайшее время избавиться от нового вида вертикального управления? В докладе Егор Тимурович сказал об одном триллионе рублей, который планируется перераспределить вниз. И управлять этим триллионом через свои вертикальные структуры? И на сколько триллионов при этом будет передано обязанностей вниз для финансирования?

Опять нет в докладе ответов на эти вопросы.

И потому, когда открываешь очередной вариант программы реформ (основной, альтернативный, обобщающий, компромиссный, ускоренный, либеральный и шут его знает еще какой) и не находишь в нем ориентации на регионы, на органы самоуправления, то, к сожалению, делаешь короткий вывод – «обречена». Не может быть свободного экономического развития при централизованном управлении.

И пока ставка на регионы, на местные возможности с их огромным разнообразием не станет элементом государственной политики, не будет у нас никаких рыночных отношений.

Да и большинство политических движений практически не касается этой проблемы, концентрируя свои усилия на государственном уровне, занимая при этом очень гибкую позицию – сегодня одна, завтра уже противоположная. Но движение, пусть политическое, и должно, наверное, быть с гибким конъюнктурным хребтом. А вы поддержите местное самоуправление – может быть, кто-то из вас действительно тогда станет с выраженными и постоянными принципами.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин принародно объявил о намерении России не позже 1993 года вступить в Совет Европы. Прекрасное намерение, отвечает и целям, и намерениям провозглашенной политики. Но только с такой организацией структуры власти в стране кто же нас туда примет!? Там одно из главных условий – соблюдение Европейской хартии местного самоуправления.

Города России, скинувшись из своих хилых бюджетов, организовали свой Союз, Союз Российских городов, который я сейчас представляю. Размножили эту Хартию и вам разда-

ли. Почитайте. Особенно тем, кто себя демократом называет, рекомендую. Без этих принципов не будет у нас никакого демократического общества.

Мы понимаем, что не просто решаются в нашем государстве даже очевидные вещи. Поэтому разработали и приняли на собрании Союза Российских городов свою, Российскую Декларацию о принципах местного самоуправления, которая должна нас последовательно приближать к признанным в мире стандартам. Разработали и предлагаем вам проект Постановления Съезда «О мерах по обеспечению стабильности системы органов власти и управления». И эти документы у вас тоже есть. Спокойные документы, без революционных требований.

Города России, понимая, что самые трудные времена еще впереди, готовы взять на себя солидную долю ответственности. Только не держите их на коротком поводке. Давайте и ответственность, и ресурсы оставшиеся (т.е. возможности) поровну делить.

Вспомните из истории. Если во время войны крупное соединение попадало в окружение, то существовало два способа выбраться. Первый – это клином, дружно, через слабое место. А второй, крайний способ, это когда командир собирал всех и речь держал: «Разбиваемся, братцы, мелкими группами и выбираемся, кто как сможет. А кто выберется, собираемся тогда-то и там-то».

Так вот, если поддержим предложения с мест, услышим их голос, не будем пренебрегать их возможностями, есть у нашего командира еще время выбраться всем миром из ситуации, в которую сами себя завели.

А не пойдем, не поддержим, разбежится наша Россия-матушка на удельные княжества. Выживет, конечно. С потерями куда большими, но выживет. И соберётся, обязательно соберётся. Но когда? И то, что без нас – это уж точно. И хороших слов нам в память вряд ли услышим.

На трибуну попасть не удалось, Постановление Съезда не вышло, а новый законопроект так и не стал законом. Наступал 1993 год жёсткого внутреннего политического противостояния. На первый план вышли совсем другие вопросы. Большие политики решали, у кого власти больше. В повестке дня появился вопрос «кто кого». И те, и другие «бились за народ», «от его имени и по поручению». «В общественном сознании россиян произошли заметные изменения. Радость разрушения уже сменяется ужасом содеянного»¹.

Политическая «стабилизация»!?

Политическая обстановка явно не давала возможностей обсуждать и принимать какие-то конструктивные решения, тем более о «несущественном» для ситуации местном самоуправлении. Завершая своё жёсткое и прямое выступление в первый день работы VII Съезда народных депутатов Российской Федерации 1 декабря 1992 года, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин вынужден был даже предупредить:

«Вы в своём законе (о Конституционном Суде) записали нелицеприятную формулу для должностных лиц. В случае крайней необходимости у нас не будет другого выхода, как обратиться вообще к этому средству и поставить вопрос о конституционной ответственности должностных лиц. Нам не хотелось бы это использовать. Но если развал будет продолжаться, у нас не будет другой возможности. Спасите Россию, Россия в ваших руках!»²

Обращение было адресовано всем – Президенту, Правительству, народным депутатам России, последним даже в большей степени. Бурные, продолжительные аплодисменты после выступления Председателя Конституционного Суда свидетельствовали, что выступление слушали внимательно. Но не слышали. 10 декабря 1992 года, под заголовком вопроса из по-

¹ Из аналитических материалов «Гражданского Союза», февраль 1993.

² VII Съезд народных депутатов Российской Федерации, выступления 1 декабря 1992 года. Издание Верховного Совета РФ.

вестки дня Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», прозвучало выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина:

«Граждане России! Народные депутаты!

Развитие событий на седьмом Съезде народных депутатов заставляет меня обратиться напрямую к народу.

Реформы, которые уже в течение года проводятся в России, находятся в серьёзной опасности. На Съезде развёрнуто мощное наступление на курс, проводимый Президентом и Правительством...

...

Я предлагаю Съезду принять решение о назначении всенародного референдума на январь 1993 года со следующей формулировкой: «Кому вы поручаете вывод страны из экономического и политического кризиса, возрождение Российской Федерации – нынешнему составу Съезда и Верховного Совета или Президенту страны?»

Естественно, после этого выступления у политиков было чем заняться на много времени вперёд. Через два дня, 12 декабря 1992 года, после эмоционального политического всплеска, Съезд принял примиряющее Постановление:

«Назначить на 11 апреля 1993 года проведение всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации».¹

Решение о проведении референдума было не первое. Ещё первый Съезд народных депутатов 22 июня 1990 года поручил Верховному Совету РСФСР вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР. Но тогда была несколько другая политическая ситуация в стране.

Остывшие после жаркого декабрьского Съезда в зимние холода политики сильно засомневались в целесообразности проведения референдума:

«Референдум не нужен, его надо отменить или бойкотировать – считают одни; нельзя узурпировать право народа на референдум, который необходимо проводить, – говорят другие. Референдум поможет спасти Российскую Федерацию от развала, преодолеть сепаратизм и национализм – говорят одни; нет, референдум окончательно разрушит единство Российской Федерации – возражают им.

Референдум приблизит нас к принятию новой Конституции, к правовой реформе – замечают первые; вовсе нет, референдум окончательно разрушит правовую систему, усилит хаос – отвечают им».²

Проведение референдума в апреле 1993 года действительно могло создать много негативных и трудно преодолимых политических последствий. Понимая это, руководители государства искали выход из ситуации без потерь для собственного имиджа. Президент Российской Федерации в феврале 1993 года направил в Верховный Совет проект: «Соглашение федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации».

Проект по ряду оснований не был одобрен Верховным Советом. Но нас, Союз российских городов, профильный Комитет Верховного Совета, группу народных депутатов России, помимо всего прочего, интересовало, кто и как относится к местному самоуправлению.

В проекте Соглашения Президента по этому поводу всё было нормально:

«3.3. Гарантируются права граждан на местное самоуправление, обеспеченное материальными и финансовыми ресурсами, защищённое от произвольного вмешательства государства, его органов и должностных лиц».

¹ Седьмой Съезд депутатов Российской Федерации. Доклады, сообщения, документы. – М., изд. «Республика», 1993.

² О.Г. Румянцев, «Конституционный кризис в Российской Федерации». Конституционный вестник. № 15, март 1993.

Верховный Совет, со своей стороны, отправил на согласование Президенту Российской Федерации вопросы, которые предлагалось вынести на референдум. По интересующей нас теме был один вопрос:

«Согласны ли Вы с тем, чтобы основными положениями новой Конституции Российской Федерации были:

... 6. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами власти и органами власти республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а также органами местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, включающей содержание Федеративного договора».

Союз российских городов, явно недовольный проектом Верховного Совета, предложил включить в основополагающие нормы новой Конституции ещё один пункт, надеясь на очевидное согласие Президента:

«Право граждан Российской Федерации на местное самоуправление, обеспеченное достаточными материальными и финансовыми ресурсами, гарантируется Конституцией Российской Федерации и не может быть ограничено органами государственной власти и управления».

В обосновании предложения, описывая явно не соответствующую интересам местного самоуправления государственную политику, Союз российских городов «мягко» намекнул:

«Полагаем, что всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции Российской Федерации, назначенный на 11 апреля 1993 года, получит поддержку граждан только в том случае, если он подтвердит права местного самоуправления на самостоятельное решение всех вопросов местного значения, в том числе судебный порядок разрешения имущественных споров с государственными органами, самостоятельное формирование оптимального местного бюджета, владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности».¹

В общем: кому нужна политическая поддержка, обращайтесь, условия опубликованы.

Союз российских городов всегда старался максимально воспользоваться любыми политическими событиями – выборами, разногласиями, реорганизациями. В такие периоды легче достигались необходимые решения.

МЕДОВЫЙ МЕСЯЦ

Когда федеральные выборы какие-нибудь начинались, так у Союза российских городов «медовый месяц» наступал. Партии и другие политические объединения сразу почти все в свои программы разделы по местному самоуправлению включали («Вы нам только напишите, чего надо»). На самом верху сразу о разных встречах куда проще договориться можно. Поддержка и голоса всем нужны. Нам за это время надо как можно больше залежавшихся в государственных структурах решений провести, потом опять только одни обещания будут и доброжелательные улыбки.

Получалось. Президент наш коллектив принимал, в Кремле большие сборы – совещания проводили. С результатом. Но и мы своих обещаний не забывали. Союз никогда, ни к каким политическим блокам не примыкал, в объединения «по поддержке» не вступал, но конструктивные политические силы и понятных нам политиков предметно поддерживал. Иногда, правда, приходилось испытывать мощное давление, когда большие люди пытались нас к определенному политическому краю уже официально присоединить. Твёрдо стояли, это же принципиально. Наша главная задача – формирование государственной политики по отношению к местному самоуправлению, а не политика с целью вхождения во власть. С

¹ Архивы авт.

одного какого-нибудь политического края нам результата не добиться. Да и сам край не выбрать. Руководители городов все разные: кто к правым ближе, кто к левым. А у нас для всех цель общая.

Поговорим хорошо в Кремле, руководители городов разъедутся, а в Союзе городов звонки больших людей раздаются: «Когда приедешь общественный договор подписывать?» В другой раз под «согласием» предлагают расписаться или под «ненападением». А мы и так ни на кого не нападаем, просто свои позиции на политическом уровне доказываем. Но конструктивно же, аргументами и расчётами, примерами из жизни.

Дорого иногда нам наша принципиальность обходилась. Однажды перед надвигающимися выборами Премьер обиделся. Решил свою ассоциацию муниципалов создать. Имея ресурс целого Правительства, почему не создать? Создал. Пришлось несколько месяцев с конъюнктурой бороться, когда наш Союз решили плечом отодвинуть с государственной арены. НДРа («Наш дом Россия») нет уж давно, а Союз на месте. Новая ассоциация сразу нашим партнером стала – чего делить-то, там все наши люди, муниципалы. Да и Премьер сам первый руку дружбы протянул, чего, мол, время на противостояние тратить. Но это уже потом, через годик.

Как только очередная реорганизация в Правительстве или всего Правительства начиналась, мы туда сразу. Надо старые наработки сохранить и новым руководителям свои услуги предложить. В первые два-три месяца, пока текучка не засосала, можно и о совместном мероприятии крупном договориться с пришедшими к управлению в стране. Через такие большие совещания мы получали возможность не только исповедуемые принципы объяснить, но и закрепить совместную деятельность.

Всегда, после любых перестановок, на федеральном уровне по должности или официально назначенный куратор наш появлялся. Посчитал как-то, семнадцать разных их было за семь лет (одно время чистому аграрию Союз городов курировать поручили). К каждому надо подход найти, в свою веру обратить. Только понимать друг друга начинаем, опять кадровые перестановки. Опять всё сначала. С другой стороны, каждому по нашему профилю что-то успеть сделать надо, раз поручили. Вот уже семнадцать хороших дел, пусть даже небольших. Всё в копилку.

У новых руководителей на государственном уровне постепенно знания по нашему профилю, опыт появляются. Все же люди, всего знать невозможно, тем более, если нижних ступенек в своей практической работе не проходил. Главное, чтобы мы сами своих принципов под политическую целесообразность не меняли, цели благородные не предавали. Тогда только получиться может. И получалось!

Оказалось, что до референдума ещё добраться надо. На внеочередном VIII Съезде народных депутатов Российской Федерации 13 марта 1993 года было принято Постановление № 4629-1 «О всероссийском референдуме»: «Считать в настоящее время нецелесообразным проведение всероссийского референдума».

Очередной внеочередной Съезд (девятый) народных депутатов пришлось срочно собирать уже через неделю. 20 марта, в субботу, стало известно о подготовленном и полностью завизированном проекте Указа «Об особом режиме управления до преодоления кризиса власти». Президент сам озвучил текст этого проекта в обращении к гражданам России. Сказал, что решил подписать Указ (не то уже подписал его). Уже в 17.30 этого же, 20 марта, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин за своей подписью отправил представление Президенту Б.Н. Ельцину:

«Уважаемый Борис Николаевич!

Конституционному Суду Российской Федерации стало известно, что подготовлен проект Указа Президента Российской Федерации «Об особом режиме управления до преодоления кризиса власти». Издание данного Указа означало бы по существу приостановление дей-

ствия основополагающих принципов Конституции России со всеми вытекающими для Вас последствиями.

Подобные действия не только не способствуют преодолению кризиса власти, но, напротив, ведут к дальнейшей дестабилизации общества. Толкают страну в пучину конфронтации и хаоса, делают реальным её распад.

Введением в действие данного акта Вы дискредитируете себя как Президент России и обречете 150-миллионный многонациональный народ на суровые испытания.

Этого можно было бы избежать, если бы Вы воспользовались возможностью, открывшейся после восьмого Съезда народных депутатов, выступить с идеей национального согласия и стать общенациональным лидером, способствуя тем самым стабилизации власти и осуществлению реформ в рамках Конституции и законов Российской Федерации.

Вы всё ещё сохраняете этот шанс, воспользуйтесь им».¹

Вот и полетели, поехали со всех краёв страны депутаты в Кремль мирить очередной раз главных руководителей государства, компромисс искать. Конституционный Суд фактически остановил попытку Президента перекроить по своему разумению власть в стране. Референдум в новый срок, 25 апреля, приобретал новый смысл – кому больше народ доверяет, Президенту или Съезду.

По теме данной работы интересно отметить, что на бурном, чисто «политическом» Съезде не раз говорили о невозможности возврата к централизации власти, фактически к диктатуре. Говорили Секретарь Совета безопасности Ю.В. Скоков, Вице-президент Российской Федерации А.В. Руцкой, Генеральный прокурор В.Г. Степанков.

На референдум вынесли, в конце концов, относительно компромиссные вопросы, раскочанную политическую ситуацию политики смогли смягчить. На результаты референдума ссылались немного и недолго. Многие его постарались вообще побыстрее забыть.

Конституционные страдания

К 1993 году местное самоуправление получило по Конституции уже достаточную самостоятельность по одним статьям, оставаясь в системе государственной власти по другим. Работа профильного Комитета Верховного Совета постепенно приводила положения Конституции Российской Федерации к уже закреплённым в российском законодательстве принципам местного самоуправления. Практически на каждом Съезде народных депутатов России вносились в основной закон многочисленные поправки.

Противоречия норм основного закона объяснялись большим объёмом непрерывно вносимых и частично принимаемых поправок. Вносили разработчики, как правило, отработанный текст к разным разделам и статьям. Голосовались на Съездах поправки отдельно к каждой статье и принимались не все. Конституционная комиссия Верховного Совета посчитала: в 1990 году внесено 53 поправки в Конституцию РФ, в 1991 году – 29 поправок, в 1992 году – аж 258 (!) изменений. Получившийся текст Конституции, безусловно, требовал серьёзной и комплексной переработки. В то же время, направления формирования конституционных норм по местному самоуправлению были заданы.

«КОНСТИТУЦИЯ

(основной

закон)

Российской Федерации – России

... Статья 3. Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерации, составляющими

¹ Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, выступления 26 марта 1993 года, издание Верховного Совета Российской Федерации.

её республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением.

Все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путём демократических выборов, и должностные лица подотчётны народу.

... Статья 85. Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, Съезды народных депутатов, Верховные Советы республик в составе Российской Федерации, краевые, областные Советы народных депутатов, Совет народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга образуют систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации.

Местные Советы народных депутатов – районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские – входят в систему местного самоуправления.

... VII. Местное самоуправление в Российской Федерации

Глава 17. Местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления.

Статья 138. Местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские); соответствующие органы управления – местную администрацию; местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закреплённых за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов».¹

Осталось убрать из статьи 138 слова «вышестоящих органов государственной власти» и у всей нормы появляется вид, вполне соответствующий закону 1991 года. Сохраняя в статье 138 привычную соподчинённость местных Советов и даже «самостоятельное... гражданами... непосредственно... выполнение решений вышестоящих органов...», Конституция уже в следующей статье устанавливала подчинённость местного самоуправления только закону:

«Статья 139. Местные Советы народных депутатов и соответствующие органы управления наделяются собственной компетенцией, которая может быть изменена только законом Российской Федерации».

Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» точнее Конституции отражал и смысл местного самоуправления. В последней отсутствовал такой важный признак местного самоуправления как «собственная ответственность», а не только «самостоятельность».

Статья 85 достаточно определённо выделяла местное самоуправление в самостоятельную систему власти. Органы местного самоуправления, местные Советы, не входили в систему органов государственной власти уже по положениям старой, «советской» Конституции.

Предстояло сделать ещё немало шагов для конституционного закрепления истинных принципов местного самоуправления. Проблема была не в написании нужных норм, положений, поправок, а в необходимости корректировки сложившихся стереотипов. Каждое решение, даже самое незначительное, требовало подробной аргументации и некоторого измене-

¹ Конституция РФ. Принята на внеочередной сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года, с изменениями и дополнениями, внесёнными законами РСФСР от 27 октября 1989 года, от 24 мая и 1 ноября 1991 года и законами Российской Федерации от 21 апреля, 9 декабря и 10 декабря 1992 года. Издание Верховного Совета РФ. – М.: «Известия», март 1993.

ния психологической настроенности законодателей. Исключение из оборота терминов «вышестоящий», «нижестоящий» – принципиальнейшее изменение всей конструкции государственного устройства. До этого уровня Конституция Российской Федерации начала 1993 года ещё не поднялась:

«Статья 143. Местные Советы народных депутатов имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае несоответствия этих актов законодательству».

Понятия «выше- и нижестоящие» вообще не совместимы с понятием местного самоуправления. Законность решений обеспечивается специализированным государственным органом, для которого существует только одна задача – защита закона. Разные органы власти, но с одной их природой, одним способом формирования, всегда будут подходить к решениям друг друга с субъективных позиций.

«Статья 144. Система органов территориального общественного самоуправления, их компетенция, порядок организации и деятельности регулируются законом».

Глубоко укоренившаяся привычка регулировать всё, даже общественную самоорганизацию граждан. Прямое государственное вмешательство в деятельность гражданского объединения. Государство обязано предоставить условия и содействовать свободному объединению и деятельности наиболее активной части населения. Директивная заорганизованность лишь останавливает процесс развития гражданского общества. Государство может и должно устанавливать «порядок организации и деятельности» только своих, государственных органов.

Аналогичный подход необходимо было закреплять и в отношении к местному самоуправлению. В Конституции того времени было много излишних норм, устанавливающих в основном законе государства статус и обязательность депутатских комиссий, председателя Совета народных депутатов. Сохранялось двойное соподчинение исполнительных органов:

«Статья 146, ч.2. Местная администрация подотчётна соответствующему местному Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Глава местной администрации представляет соответствующему местному Совету народных депутатов ежегодный отчёт о деятельности местной администрации».

Многолетний опыт работы политиков, управленцев, чиновников в условиях жёсткого и прямого административного соподчинения, не представляющих себе, как может быть по-другому, был и остаётся главной проблемой становления местного самоуправления в России. Ссылки на неготовность населения к реализации принципов местного самоуправления несостоятельны. Звучат они из уст тех, кто не любит свою страну, свой народ и традиционно пытается найти виновных по собственным промахам.

Сколько времени надо, по мнению такого рода политиков и специалистов, на «подготовку» населения к местному самоуправлению? Больше века уже звучит одно и то же. Член Государственной Думы, докладчик комиссии по местному самоуправлению В.И. Стемпковский, представляя 5 декабря 1916 года законопроект о волостном земстве, говорил:

«Говорить о неподготовленности, о недостаточном развитии гражданских чувств у крестьян не представляется никакой возможности. Уже теперь сама жизнь нам показала полную способность крестьян разбираться в своих хозяйских нуждах и широко организоваться».

... Только тогда, когда возникнет именно самоуправляющаяся единица, только тогда, г.г., мы можем действительно быть спокойными, что наше сельское хозяйство пойдёт по пути прогресса.

... Ведь всё время продолжают попытки к тому, чтобы создать какой-то суррогат самоуправления. ... В конце концов, вы видите, что сила, мощь страны зависит от той организации самоуправления, которая существует или не существует».¹

Специалисты в начале 1993 года отмечали ещё одну неразрешённую проблему, способную стать основой устойчивого конфликта. Ни Конституцией, ни законодательством Российской Федерации, ни Федеративным договором не определялся однозначно статус субъектов Российской Федерации. Субъект Федерации должен был стать органом населения соответствующей территории или это нижний уровень единой государственной и соподчинённой системы власти?

Работа над текстом новой Конституции Российской Федерации началась с 1990 года. Первый Съезд народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 года образовал своим решением Конституционную комиссию во главе с председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным. В процессе работы над проектом члены Конституционной комиссии были закреплены за тем или иным разделом новой Конституции. К сожалению, организация работы была такова, что над разделом «Система государственной власти. Основы местного самоуправления» работали другие народные депутаты РСФСР и эксперты, нежели в соответствующем профильном Комитете Верховного Совета. Вполне естественно, что члены Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию местного самоуправления глубже погрузились в проблему, больше набрали специальных знаний и от общей постановки задач ушли к практическому их решению.

Подготовленный к концу 1992 года Конституционной комиссией текст новой Конституции Российской Федерации по целому ряду позиций не устраивал сторонников местного самоуправления.

В первом разделе проекта – «Основы конституционного строя», выделялась государственная власть:

«Статья 1. (4) Государство является официальным представителем общества. Оно служит всему обществу, а не какой-либо его части, ответственно перед человеком и гражданином».

В п.1 статьи 4 упоминалось местное самоуправление:

«Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и местное самоуправление в формах и пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и законом».

Однако из совокупности всех статей новой Конституции отчётливо просматривался остаточный принцип по отношению к местному самоуправлению. Не прописывалась бюджетная автономия, не закреплялась муниципальная собственность как равноправный вид собственности в государстве.

В специальной главе XIX – «Основы местного самоуправления», местное самоуправление определялось приемлемо:

«Статья 114 (2). Местное самоуправление осуществляется территориальными общностями через образуемые ими местные представительные органы (советы, земства), местную администрацию, иные их органы, местные референдумы, собрания и сходы граждан, другие формы непосредственной демократии».

Однако соседние пункты перспективу местного самоуправления делали весьма проблематичной:

«Статья 112 (5). Органы государственной власти республики осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям органов местного самоуправления».

¹ Государственная Дума 1906–1917, стенографические отчёты. Т.IV. – М., 1995.

Статья 113 (4). Органы государственной власти края, области, автономной области, автономного округа осуществляют свои полномочия, не вмешиваясь в установленные законом полномочия органов местного самоуправления.

Статья 114 (1). Местное самоуправление гарантируется. Республики, края, области, автономные области, автономные округа обеспечивают условия для местного самоуправления». «Обеспечивают» «не вмешиваясь»! Трудно реализуемая формула.

В проекте новой редакции Конституции фактически закреплялся порядок, уже заложенный в текст подписанного Федеративного договора. Относя к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов «установление общих принципов организации местного самоуправления», федеральный Центр практически отдавал регулирование местного самоуправления на откуп регионам. Весьма спорное решение.

Возрождение и развитие системы местного самоуправления в России, с самого начала постановки задачи, происходит в условиях:

1. За многие десятилетия жёсткой централизованной системы управления в государстве основательно забыты собственные исторические традиции самостоятельного решения населением своих же, общих для конкретного поселения, повседневных вопросов.

Становление самоуправления началось фактически «сверху», решениями высших органов государственной власти. Соответственно, в этой ситуации требуется формирование долгосрочной, конкретной, последовательной, управляемой из Центра программы действий. Нужна одна, глубоко проработанная, программа самой Федерации, а не 89 государственных программ её субъектов.

2. Любой орган власти объективно стремится укрепить свои позиции, забрать в руки всё большее число нитей управления. Для органов власти субъектов Федерации, имеющих территориальную основу управления, это обстоятельство особенно характерно.

Субъект Федерации, охватывающий достаточно большую территорию и имеющий, как правило, комплексно развитую экономику – от сельского хозяйства до крупных промышленных производителей, естественным образом ориентирован на центробежный вектор во взаимоотношениях с самой Федерацией. Субъект Федерации также объективно выстраивает вертикально соподчинённую систему управления на своей территории.

3. Местное самоуправление – система власти, приближенная к людям, объединённым совместными условиями проживания. У него поселенческая природа. У настоящего местного самоуправления прямая зависимость от населения. Ведь его смысл – самостоятельное решение вопросов местного значения непосредственно местным сообществом или через формируемые населением органы.

Любое поселение завязано тысячами связей с внешним миром и неспособно без них нормально развиваться, поэтому местное самоуправление объективно имеет центростремительный вектор во взаимоотношениях с Федерацией и является реальным конкурентом на территории органам государственной власти субъекта Федерации.

Можно приводить другие обоснования и аргументы, вести бесконечные дискуссии по этому поводу, но многолетняя практика показала, что избранная в 1992 году тактика построения децентрализованного по системе власти государства была ошибочной. Как-то само собой считалось, что Россия передаст ряд полномочий и ресурсов на уровень субъектов Федерации, а те, в свою очередь, поделятся властью с местным самоуправлением. Но уже тогда (с учётом приведённых выше аргументов) было ясно, что этот путь не приведёт к успеху в плане создания новой для Российской Федерации системы власти на местном уровне.

Согласование позиций

Лидерам муниципальной власти необходимо было определяться со своей позицией в конституционном процессе в постоянно взрывающейся политической обстановке. Важно было

согласовать свои взгляды для представления консолидированного мнения по многим вопросам на государственном уровне. Договорились на расширенном правлении Союза российских городов обсудить актуальные проблемы.

К ОДНОМУ ЗНАМЕНАТЕЛЮ

В начале 1993 года ясно стало – на большую активность учредителей Союза накладывается одно обстоятельство, мешающее работать: главные задачи все по-разному понимают, в разные стороны бежать призывают. Так мы вообще никуда не доберёмся. Надо объединяться вокруг общих целей, а для этого их понять и признать все должны. Решили собраться на мозговой штурм (это когда всем вслух думать разрешается).

Мэр Твери, А.П. Белоусов, организовал нам шикарное место в бывшей обкомовской даче на берегу Волги, где мы и собрались расширенным правлением в начале мая 1993 года. Из США выписали за их же деньги известного игротехника. Он там (как в рекомендациях говорилось) всех великих организовать умудряется и их мысли к одному знаменателю приводит. Обеспечив участие своего «Известного», американцы ещё и наши расходы профинансировали.

Утром 5 мая расселись мы все за большим столом. Прекрасная погода – тепло, солнце светит. Окна и двери открыты настежь на лужайку перед особняком. Ни комаров пока, ни мух. Настроение у всех рабочее, сейчас разберёмся. Во главе стола иностранец сценарий свой разложил. Чужой человек дисциплинирует, на конструктивность настраивает. Начали.

Ведущий провел опрос участников, вроде разминки. Что такое Союз городов, сколько учредителей, сколько членов правления, смета какая и т.д. Версий оказалось столько, сколько участников. Правильной только не было. Как в провальном КВНе – жюри не знает, какую оценку за разминку ставить. Американец деликатно у переводчика выяснить пытается, сколько организаций присутствующий народ представляет.

Ладно, до перерыва дотянули. В конце первого заседания директор членам правления правду о Союзе рассказал. Зато на втором заседании, когда вводные по тактике и стратегии пошли, народ наш творческий решил реабилитироваться. Тут уж с жаром и эмоциями. С категоричностью и непримиримостью. Когда попарные диалоги за общим столом ведущий пытался в организованное русло ввести, сразу видна стала его слабость для нашей действительности американская подготовка. Хорошо, что переводчик наш был, российский, не всё переводил. Слова типа: «А ты, иностранец, вообще ничего не понимаешь!», в нашем же коллективе и оставались. Известный на весь мир игротехник пропустил, как футбольный арбитр, первые фолы и полностью потерял управление к перерыву на обед. Только крутил головой в стороны говорящих, записывать даже перестал.

В обед решили, что дальше переходим на самоуправление. Да и тема соответствует – самоуправление, хотя и в масштабах государства. Иностранцу оставляем статус почетного председателя, деньги его государством уплачены, но пусть сидит рядом с отечественным ведущим, адаптируется.

Ещё часа два пар выпускали. Это же наша особенность такая, вначале себя показать в полную силу. К вечеру заметно спокойнее пошло, друг друга слушать стали. К ночи вообще по многим позициям консенсус наметился. Как водится на серьезных мероприятиях, рабочие группы по темам организовали. К утру все разработки в центральный совет или редакционный коллектив из двух-трёх человек сдали. (Редакционный из тех был, кто на ногах ещё держаться мог после бессонной ночи и напряженной работы.)

К началу утреннего заседания второго дня вся стратегия Союза на долгие годы на бумаге была. Детальная, по всем направлениям. Все разработчики довольны, т.е. это мы все, кроме иностранца. Тот с трудом полученные впечатления переваривает – от методов, форм, технологий обсуждения, жуткой трудоспособности (половина времени вхол-

стую ушла) и, главное, от реально полученного коллективного результата. По очень напряжённому американскому графику на результат мы должны были к концу третьего дня выйти. У нас же всё через сутки готово. Причём весь вчерашний день по форме обсуждений даже шансов на возможность завершить работу общим мнением не давал.

Мы, конечно, ещё что-то уточняли, подправляли. Поскольку спать сильно хотелось, вяло процесс протекал. Решили, что теперь и специалист заезжий справится, опять руководить ему доверили. Надо, чтобы по науке всё было. Когда совсем скучно стало, в баню отдельно стоящую пошли силы восстанавливать.

В план потом практически не заглядывали, но многое за несколько лет выполнили. Хорошо понимать друг друга стали и говорить на одном языке.

В апреле 1993 года Комитет Верховного Совета России добился локального успеха. Пытаясь законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления и компенсировать потери местных бюджетов в 1992 году, Комитет подготовил соответствующий законопроект с участием финансистов и земельщиков Союза российских городов. Верховный Совет РСФСР принял его 15 апреля 1993 года. Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» не смог серьёзно воздействовать на бюджетную политику в государстве. Однако в совокупности с другими решениями закон позволил в немалой степени компенсировать финансовые потери местных бюджетов начала радикальных экономических реформ.

Набранный темп важно было сохранить, и позиции, согласованные на Правлении Союза российских городов в Твери, сделать достоянием многих муниципальных руководителей. 4–5 июня 1993 года собрали в Москве первый съезд городов России. Главный предмет обсуждения был обозначен в повестке: «О принципах формирования государственной политики в области местного самоуправления». Съезд городов сыграл весьма заметную роль в дальнейшей судьбе местного самоуправления в России.

Если съезд, то исторический

Начало работы Съезда городов совпало с началом работы Конституционного совещания, сформированного фактически структурами Президента РФ. Съезд городов начал свою работу 4 июня, Конституционное совещание открывалось 5 июня.

Необходимо было принять принципиальное решение – участвовать в его работе или дистанцироваться.

По действовавшей Конституции высшим органом законодательной власти в государстве был Съезд народных депутатов Российской Федерации, который и должен был принимать новую Конституцию. Конституционная комиссия Съезда подготовила проект новой Конституции, пройдя многие регламентные процедуры согласований. Параллельно, как альтернатива, сформирован состав Конституционного совещания без участия высшего законодательного органа с прицелом на принятие новой Конституции на всенародном голосовании, решение по которому Съезд народных депутатов России не принимал.

Депутаты Съезда России и члены Конституционной комиссии прошли через систему выборов, а члены Конституционного совещания, представители регионов, общественных, научных организаций, отдельные российские депутаты, фактически назначены в его состав. Причём члены Конституционного совещания начинают не с нуля, в первый же день работы они получили на руки кем-то подготовленный проект новой Конституции.

Понятно, что ситуация стала итогом долгого и острого политического противостояния на самом высоком уровне в государстве. Но лидерам городов надо определиться в своих по-

зициях. Можно встать на букву закона, от которого многие уже отошли, и потерять всё. Тем более, что в состав Конституционного совещания от Союза российских городов включили только одного человека – его президента и всё. Было о чём подумать.

Из выступления на Съезде городов:

«Система местного самоуправления как самостоятельная структура власти и управления любого демократически развитого государства должна быть конституционно закреплена. Различные проекты новой Конституции Российской Федерации, как правило, отводят местному самоуправлению специальные главы. Эксперты Союза Российских городов, специалисты-практики из различных городов России проанализировали к сегодняшнему съезду интересующие нас впрямую положения и независимо друг от друга представили совпадающие выводы.

Если их охарактеризовать очень коротко, то в варианте с условным названием «президентский», в ст.5 найдена точная и контрастная трактовка: «Отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно местное самоуправление». Эта формула позволяет построить отношения между двумя уровнями власти, государственной и самоуправления, на равноправной основе.

Однако ни эта формула в данном проекте Конституции, ни варианты раздела о самоуправлении в других проектах не наполнены необходимым содержанием. Эксперты и специалисты Союза Российских городов, выбрав из всех проектов лучшее и добавив свои предложения, подготовили проект раздела о самоуправлении в новую Конституцию, который, если вы его поддержите, будет передан разработчикам, а также нашим представителям для участия и отстаивания его положений в Конституционном совещании.

Главные принципы, заложенные в этом проекте, – это самостоятельность органов местного самоуправления в рамках собственных функций при формировании и использовании финансовых ресурсов, обеспечивающих реализацию возложенных задач; в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе землёй.

Необходимо заложить в Конституцию и правовую защиту от вмешательства государства в сферу деятельности органов местного самоуправления, входящую в их компетенцию».

Непростым обсуждение оказалось. Без обычных эмоций, напора, но напряжённым, с прокачкой ситуации в каждой голове, в работе участвовавшей. Сложные решения надо было принимать, учитывающие реальную ситуацию в стране. Определились, в конце концов:

ПЕРВЫЙ СЪЕЗД ГОРОДОВ РОССИИ

О ПОЗИЦИИ ГОРОДОВ РОССИИ ПО ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОМ СОВЕЩАНИИ

Рассмотрев вопрос о Конституционном совещании, первый Съезд городов России заявляет:

1. Созыв Конституционного совещания является важным этапом в подготовке проекта новой Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, Конституционное совещание способно выработать эффективную и прочную конструкцию согласования интересов гражданина и государства, Федерации и её субъектов, государственной власти и местного самоуправления, и может быть использовано для создания механизма реализации Федеративного договора.

2. В условиях действия Федеративного договора особый статус в конституционном процессе приобретают субъекты Федерации, представляющие региональный уровень государственной власти. Вместе с тем явно недооценивается роль самостоятельной структуры власти в государстве – системы местного самоуправления.

Ни один из проектов Конституции реально не обеспечивает принципов самоуправления.

За основу разработки раздела Конституции о местном самоуправлении можно взять Декларацию о принципах местного самоуправления в Российской Федерации, принятую Союзом Российских городов.

3. Съезд городов России отмечает, что в имеющихся проектах Конституции необходимо уточнение конституционной формулы местного самоуправления как одной из основ правового государства и цивилизованного гражданского общества, наиболее близкой и доступной гражданам формы народовластия.

В связи с возрастанием роли субъектов Федерации, дальнейшей децентрализацией государственной власти и управления необходимо гарантировать права органов местного самоуправления и, прежде всего, их самостоятельность в области территорий, финансов, налогов, муниципальной собственности, в том числе и на землю, экологии, формирования структуры управления.

Обязанность обеспечить жизнедеятельность городов, районов, сел и поселков, лежащая на органах местного самоуправления, требует ясных ориентиров – введения законом и гарантированности государственных стандартов в социальной сфере, что тоже должно быть закреплено в Конституции.

4. Съезд городов России заявляет о своей готовности способствовать непосредственно и через своих представителей успешному проведению Конституционного совещания, равно как и любых иных демократических процедур, позволяющих выявлять и учитывать широкую палитру разнообразия и схожести мнений граждан.

5. Съезд городов России считает, что новая Конституция Российской Федерации может быть принята только законным путем.

6. Учитывая, что города России составляют экономическую основу государства и реально служат гарантом стабильности государственности, съезд городов России предлагает Президенту России увеличить число членов Конституционного совещания – представителей местного самоуправления – до числа субъектов Федерации.

4 июня 1993 года,
Москва

В работе Съезда городов принимал участие С.А. Филатов, Глава Администрации Президента Российской Федерации. Это было его первое глубокое погружение в проблемы местного самоуправления. Как и положено, приветствие Президента при открытии Съезда зачитал, свои слова сказал, но потом слушал внимательно. В дальнейшем Сергей Александрович стал нашим большим союзником, благодаря его влиянию смогли принять ряд принципиальнейших решений.

Сразу после Съезда городов он помог квоту наших представителей в Конституционном совещании до четырёх человек увеличить. Руководителю Союза городов практически невозможно было, без потерь для многих дел, с утра до вечера в Конституционном совещании участвовать – и вне его рамок надо было многие вопросы решать, по той же новой Конституции. Определили на Съезде своих делегатов. Ударная четвёрка Союза Российских городов сыграла определяющую роль по разделам местного самоуправления. Три председателя городских Советов – Н.В. Владимиров (Саратов), С.В. Вобленко (Рязань, не по нашей квоте попал), А.Г. Воронин (Кострома) и один городской голова (официальный статус руководителя города) – В.А. Черников (Калуга).

Наши представители день отработают, вечером в Союзе городов собираемся, итоги подводим, планы и задачи на завтра обсуждаем. С кем и о чём переговорить надо, на кого

опереться. Союзников было немного, но они сильными были: Ю.Ф. Яров, С.М. Шахрай, А.Я. Слива, на них и опирались.

На первом Съезде городов России ещё ряд важных решений приняты были.

Союз Российских городов никогда чистой политикой не занимался, а здесь решили: поскольку без «своих» представителей трудно вопросы решать, надо кандидатов растить, включать в разные партии и блоки – в парламенте России должны быть специалисты по местному самоуправлению. Уже осенью 1993 года при помощи Союза городов зарегистрировалось специальное политическое объединение, – «Российский союз местного самоуправления (РСМС)».

На Съезде городов впервые была поставлена задача создания общенациональной ассоциации местных властей России. Союзу Российских городов было всего только два года, но уже задумались над объединением всех муниципалов в стране.

Решение по Черноморскому Флоту важным оказалось.

ЗАМЕТНАЯ ВЕХА

4 июня 1993 года собрали большой Съезд городов – не только членов Союза, многих других пригласили. В стране опять политическая раскачка, решили пообсуждать, что в этой ситуации делать.

Долго говорили о Конституционном совещании, участвовать в нём или нет. Его легитимность была юридически спорной. Решили участвовать не только в нём, но и вообще везде и всегда, где какие-либо важные решения могут готовиться. Потом по этому принципу и жили. И по нашим нормам в новую Конституцию определились. Надо как можно больше в проект Конституции положений из Декларации о принципах местного самоуправления заложить, которую в 1992 году Союз Российских городов принял.

Договорились с Главой Администрации Президента, что он поможет в Конституционное совещание четырёх представителей от городов включить, а то одного только руководителя Союза брали. Время показало, что все эти решения крайне важными и правильными оказались.

Пригласили на трибуну представителя моряков Черноморского Флота. Инициатива позвать их на наш Съезд была от городов Юга – мэра Краснодара В.А. Самойленко, прежде всего. Не ожидал зал такое услышать. Знали, что плохо, но чтобы так! Офицеры свои семьи на корабли забрали, дома находиться опасно, в каютах живут. Еды нет. Скучные пайки офицерские на членов семей делят. Жуть какая-то! Притихли все в зале. Штаб Флота в Севастополе даже круговую оборону продумал.

Решили, что города над кораблями шефство возьмут.

Перерыв на обед объявили – пора уже, заработали. Черноморские представители чего-то из зала не уходят, сидят в первом ряду. Выяснили аккуратно, что у них денег на обед нет. Оказывается, им деньги на поездку всем Флотом собирали, только на билеты и получилось.

Вызвали обратно из столовой членов правления Союза российских городов, решение приняли – выплатить морякам командировочные. Они денег таких уже давно не видели. Еды потом домой накупили. А сразу после Съезда из городов на подшефные корабли машины пошли с одеждой, продуктами. Призывников через военкоматы за кораблями закрепили, целыми группами стали друг к другу в гости ездить. Потом Москва всей своей мощью на Черноморский Флот пришла.

Через два года, когда день ВМФ праздновали, начальник штаба в Севастополе официально заявил, что Черноморский Флот остался российским благодаря российским городам.

Тот Съезд городов раньше бы историческим назвали. Поругали действительность, но ведь все его решения выполнили, на практике реализовали. Даже демократическая Европа по нормам в нашей Конституции по местному самоуправлению завидует.

Города России взяли шефство и над кораблями Северного Флота. Через несколько лет Глава Администрации Мурманской области Ю.А. Евдокимов для расширения этого вида деятельности выступил с инициативой создания «Межрегиональной ассоциации субъектов Российской Федерации и городов, шефствующих над кораблями и частями Северного Флота».

Первый Съезд городов своей конструктивностью получил хорошую реакцию в прессе. Журнал «Народный депутат» опубликовал большой материал «Город-93» по итогам его работы вместе с «Декларацией о принципах местного самоуправления в Российской Федерации», послужившей основой работы представителей Союза российских городов в Конституционном совещании.

Из названной публикации:

«Хотя сейчас положение, в котором оказались федеральные власти, зачастую напоминает шахматный цугцванг, когда любой ход ведёт к ухудшению позиции, в жизни, в отличие от шахмат, безвыходных ситуаций не бывает. И первый съезд российских городов, собравшийся в июне этого года, не вылился во вселенский плач, а стал поиском ответа на вопрос, что же нужно изменить в государстве для нормального хода реформ?»

В чётком разделении функций между центром, субъектами Федерации, районами и городами должны быть в наибольшей степени заинтересованы федеральные власти. Только в этом случае можно вернуть устойчивость государству, укрепить государственность, но уже на принципиально иной, чем прежде, основе. Развитие местного самоуправления будет способствовать нейтрализации регионального сепаратизма. Ибо существует «закон сохранения» – неписанный закон общественных отношений, подтверждённый многими примерами. Мы видим, что усиление центробежных тенденций на уровне субъектов Федерации вызвало стремление к интеграции на нижнем уровне – об этом свидетельствует рождение союзов городов – российских, малых, сибирских, северо-западных... Государство должно содействовать этому объективному процессу через законодательство, положения новой Конституции. Система самоуправления как самостоятельная структура власти, существующая в любом демократически развитом государстве, должна быть конституционно закреплена».¹

Двенадцатый номер печатался в сентябре-октябре 1993 года. Подписчики получили его только через полгода после выхода из печати. Это был последний номер журнала «Народный депутат» Верховного Совета Российской Федерации, позже он стал журналом «Российская Федерация» Правительства РФ, потому что дальше наступила политическая осень 93-го, со стрельбой.

Из Указа Президента № 1400:

«Прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации. До начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации – Федерального Собрания Российской Федерации и принятия им на себя соответствующих полномочий руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу.

Москва,
21
№ 1400»

сентября 1993 года, 20.00 час.

Кремль,

¹ «Город-93». «Народный депутат». № 12, 1993.

Очередное политтрясение. Теперь «до основания»

Октябрь. Парламент разогнан. Белый дом весь чёрный стоит, закопчённый. Настроение у всех подавленное – и у тех, кто «за», и у тех, кто «против». Дальнейшие шаги Президента, уже скорые, легко предсказываются. Судьба Советов всех уровней предрешена, а значит, и всего местного самоуправления в целом. Надо что-то делать, срочно делать. Что? С кем? Одни раны зализывают, другие в себя приходят, третьи о собственном будущем думают, актуально это стало. (Надо в России только два времени года оставить – зиму и лето. Тогда стабильно жить начнём. Как весна или осень – сплошные политические обострения.)

Собрали остатки сил со всей страны, всего-то человек пять получилось, надо к предстоящему роспуску местных Советов хотя бы перспективу какую-нибудь продумать. С людьми, работавшими в команде Президента и поддерживавшими идеи местного самоуправления, контакт установили. Чисто технически сложно было, через три рубежа охраны с бетонными блоками на Старую площадь проходить приходилось, но взаимодействие наладили. Вместе к будущему Указу Президента приложение сочиняли «О реформе местного самоуправления». Чтобы не упразднение было, а именно реформа.

Первым, 22 октября 1993 года, вышел Указ Президента Российской Федерации об органах власти субъектов Федерации № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». Выборы новых представительных (законодательных) органов власти субъектов Федерации по Указу должны были проводиться в период с декабря 1993 года по март 1994 года. Полномочия новых органов определялись прилагаемым к Указу «Положением».

Ожидаемый нами Указ Президента Российской Федерации появился 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации».

Из Указа:

«В целях укрепления основ народовластия, обеспечения реформы местного самоуправления в Российской Федерации, а также учитывая инициативы и предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их ассоциаций, постановляю:

1. Утвердить прилагаемое Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

... 4. Деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация.

... 9. Настоящий Указ вступает в силу с момента его опубликования».

Закон 1991 года о местном самоуправлении был практически отменён. Короткий исторический период под названием «Вся власть Советам!» закончился. Получилось, что и по нашей инициативе Советы распустили, мы же тоже «ассоциация органов местного самоуправления». Ну да ладно, не до чистоты исторической, не до чистоты юридической. Главное, что через Положение об основах организации местного самоуправления удалось закрепить выборный принцип на данном уровне власти – и глав, и депутатов. Хотя бы в перспективе. В ущербном варианте, правда. В муниципальных образованиях численностью до 50-ти тысяч человек глава и органы избираются. В городах свыше 50-ти тысяч человек собрание представителей избирается, а глава не то избирается, не то назначается. Потом (и через десять лет) цифра 50 тысяч регулярно появлялась в разных экзотических предложениях без всякой аргументации. Зато в приложении к Указу 1993 года удалось заложить самостоятельность органов местного самоуправления в решении своих вопросов и независимость от органов государственной власти, возможность судебной защиты. Есть точка отсчёта.

На одном направлении чуточку закрепились. Другие проблемы решать надо.

Надо работу наших представителей в Конституционном совещании до конца довести.

Выборы в Государственную Думу покатались, которая теперь вместо Верховного Совета формируется. Нам в новом составе парламента обязательно надо представительство иметь, иначе не пробьёмся со своими законодательными инициативами.

29 октября 1993 года вышел Указ Президента Российской Федерации № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления». Установлено, что выборы новых представительных органов местного самоуправления должны пройти в период с декабря 1993 года по июнь 1994 года.

Старые советы распущены, исчезает значительная часть актива Союза российских городов. Главы местных администраций, назначенные на свои должности, стали главами местного самоуправления. Понятно, что у новых представительных органов местного самоуправления, выборы которых предполагаются в ближайшем будущем, полномочия будут декоративные. Основные рычаги и ресурсы у главы. У глав администраций из-за текучки меньше возможностей активность на федеральном уровне проявлять. Да и позиции по октябрьским событиям разные, противоположные часто. А ведь теперь их надо в единую команду собирать, некому больше за местное самоуправление биться.

Новый подъём в гору с внешней помощью

На начало ноября давно намечена международная конференция с Советом Европы по проблемам местного самоуправления. В рамках этого мероприятия многие внутренние вопросы можно попробовать порешать.

Международные контакты для становления своего, российского местного самоуправления всегда активно использовали. Не только изучение опыта помогало, но и внешнее влияние на внутреннюю политику государства. Стремление России войти в состав Совета Европы в полной мере отвечало интересам сторонников местного самоуправления. Одним из условий вступления было присоединение к Европейской Хартии местного самоуправления. Международное соглашение по статусу выше собственного законодательства. В международном сотрудничестве цели и решаемые задачи представителей федеральной и муниципальной власти практически всегда совпадали.

Первые серьёзные контакты с международными организациями у Союза российских городов начались в 1992 году. В начале 1993 года организовали первую международную конференцию под эгидой Союза вместе со Всемирным банком. Форум был посвящён ознакомлению и обсуждению принципов управления городским хозяйством и продолжался целых пять дней, с 8 по 12 февраля. В Россию приехали мэры крупнейших городов Великобритании, Франции, Канады, Швеции, Испании, Финляндии, представители научных институтов США, Австрии и других стран.

БЫСТРОЕ ПРИЗНАНИЕ

Чтобы на что-то влиять, надо признание получить. Чтобы признание получить, надо что-то сделать. Чтобы что-то сделать, часто поддержка нужна. Чтобы поддержка была, надо показать, что ты что-то можешь. Вроде и можешь, да всего другого нет, значит, ничего и не можешь.

В собственном доме на тебя другими глазами смотрят, если про тебя кто-то со стороны что-то хорошее сказал. Решили на международные контакты выходить. Заодно и чужого опыта наберёмся.

В феврале 1993 года совместно с институтом экономического развития Всемирного банка Союз городов организовал в Подмоскowie первую крупную международную конференцию по проблемам местного самоуправления. Человек сорок-пятьдесят иностранных специалистов со всего мира приехали да наших под двести со всей России. За неделю по всем вопросам прошлись. Почти с каждым иностранцем пришлось, как сейчас говорят, двухсторонние встречи провести.

По мере знакомства первоначальная настороженность иностранцев исчезать по-немногу стала. Живее общение пошло, да и говорить они стали свободнее. Поделались, в конце концов, что приехали фактически на смотрины. Про наш Союз, недавно организованный слышали, хотели убедиться, что это серьёзно. Давно ждали такую организацию. Они почти во всех странах есть, и с ними активно сотрудничают на неправительственном уровне.

Раз о своих целях нам рассказали, значит, понравились мы им. К концу недели о российских участниках, руководителях городов разного ранга, просто восторженно говорить стали. Наши ведь всегда в реальной жизни должны решать нерешаемые проблемы. Вот жизнь и учит многому. Прошёл смотрины Союз, признали квалификацию наших руководителей.

О перспективах Союза российских городов спрашивали:

– Как в рамках одной организации объединить множество разных по многим параметрам городов?

– Думаю, со временем мы трансформируемся в структуру с центром тяжести в региональных образованиях, что естественно: нельзя же просто собирать «до кучи» все города России, это будет неуправляемая организация.

При подведении итогов глава иностранной делегации в лоб вопрос задал:

– Если у вас в стране так много умных и подготовленных руководителей, то почему вы плохо живёте?

– Потому что нерационально их потенциал используется. Существующая система власти и управления этого не дает. Вот Союз и поставил перед собой задачу ситуацию в этом вопросе изменить.

– Можете рассчитывать на нашу поддержку. Мы ваши союзники, очень ваша команда понравилась. Успехов вам.

С этим они и уехали. С некоторыми из гостей подружились потом. Союз российских городов вскоре стал членом Европейской и Всемирной ассоциаций местных властей.

После первого же международного сбора в России, участие представителей Союза Российских городов во всех значимых мероприятиях в Европе по проблемам местной власти стало практически обязательным. Особый и взаимный интерес всегда был во взаимоотношениях со странами Восточной Европы. Многие из них одновременно с Россией внутренние преобразования начинали. Общая исходная ситуация сближала, а сравнение текущих конкретных шагов по переустройству общественных отношений в государствах подталкивало к более активным действиям. Конкуренция своеобразная возникла – у кого что лучше получается.

Активное и доброжелательное сотрудничество получилось с представителями муниципального уровня республик Прибалтики. На межгосударственном уровне много проблем было, на местном – полное взаимопонимание. Раньше, чем в других странах, в прибалтийских государствах открылись специализированные научные Центры по проблемам местного самоуправления. Нарботками и идеями активно делились. В Литве уже в начале 90-х годов глубокие научные работы появились. Из общего Советского Союза разбежались, теперь всем отдельно думать надо, куда дальше двигаться.

«Пост-тоталитарное общество, что бы оно о себе ни декларировало, это ещё не обязательно общество демократическое. Когда оно становится таковым, оно перестаёт быть пост-тоталитарным. ... Это шанс на демократию, который возникает с крушением тоталитарного режима.

Разумеется, этот шанс далеко не всегда реализуется в акте творения. Пост-тоталитарное общество обременено старым менталитетом «служения» идее или вождю как единственной альтернативой чистому эгоизму. В массовом сознании отсутствует представление о правах Человека – оно заменено кодексом императивов для Гражданина и Патриота. А

в случае пост-коммунистических режимов дело сильно осложняется также и искажёнными представлениями о «демократии», роли большинства, политических партиях и т.д. В этом смысле приходится констатировать, что пост-тоталитарные общества начинают строительство демократического государства не «с нуля», как в колонии свободных переселенцев на Диком Западе, уже порвавших с условностями Старого Света и прошедших определённый отбор на чувство собственного достоинства. Они начинают с уровня «ниже нуля», пытаясь выбраться из болота про-тоталитарного сознания и трясины старых отношений, пронизывающих все сферы и уровни общества. Это удаётся не в каждом случае и не сразу. Цикл скатывания к диктатуре может повторяться много раз».¹

Что у нас в России в октябре произошло – очередной «цикл скатывания»?

Осенью 1993 года важно было, чтобы представители Европы у нас собрались.

ЖИТЬ БУДЕМ ВОПРЕКИ

Только-только все Советы народных депутатов по стране Указом распустили, а у нас международная конференция по местному самоуправлению. Конференция давно в планах Европы была. Хотели отменить, но уговорил провести, как задумано, в Кисловодске.

Союз Российских городов трещал по швам, в нём большую часть активных членов как раз председатели Советов представляли, а теперь их нет. Самому мэров собрать трудно, денег даже на междугородку телефонную нет. А тут Европа платит.

Помогли те, с кем в Совете Европы подружиться успел. Собрали они человек двадцать из разных стран и приехали. Многие отказывались, откровенно боялись ехать к нам после стрельбы из пушек в центре столицы.

В Москве к иностранцам, когда они из аэропорта приехали, в автобус зашёл. Сказал, что очень рад и благодарен за их участие. Но извинился, что не смогу им должного внимания уделить, поскольку уж больно проблем много. А на следующий день все вместе в Кисловодск перебрались. Наших, российских, человек под семьдесят собрать удалось. Все ноябрьские праздники 1993 года конференция шла.

В первый рабочий день попросил организаторов из Кисловодска специальный вечер сделать. Иностранцы по своей программе, а мы куда-то на окраину города поехали. Только руководители городов и несколько человек, теперь уже бывшие председатели Советов. Специально их пригласил. Главная задача – пообщаться в своём кругу, без официоза.

Организаторы всё правильно поняли. Приличный по размерам зал, весь деревом отделанный. Огромный деревянный стол через весь зал. Вдоль стола деревянные лавки. На столе простая еда, но в большом количестве.

Расселись. Называю главный вопрос: быть Союзу Российских городов или умрёт он естественной смертью после всех последних потрясений?

Руководители городов как-то уклончиво и без желания что-то говорить пытаются. Предлагают стопку за здоровье Союза поднять. По всякому пытался, не получается разговора и всё. Или народу слишком много было, человек тридцать пять, или ещё что-то сдерживало. Чувствуется же недосказанность. Только в середине ужина из центра стола голос вдруг раздался: «Чего ты нас провоцируешь? Идеи всякие толкаешь, Союз жалеешь. Разберёмся и без Союза. Бывших председателей зачем-то пригласил. Кто они сейчас такие? Нет их, и слава Богу».

Я этого и ждал, хоть и надеялся, что не так резко будет. Кто-то сразу возражать начал, но тут второй, мягче, но поддержал первого, резкого. На этом всё и закончилось. Больше по делу не говорили.

Вернулись в гостиницу во втором часу ночи. Я тех двоих, что своего мнения не скрывали, к себе в номер пригласил, разговор продолжить и ситуацию до конца понять. Первый

¹ Арташес Газарян. «Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе». – Клайпеда. 1992.

отказался, спать пошёл. А со вторым около маленького столика уселась. Был, правда, ещё один, из наших сотрудников, свидетель разговора, сам в нём не участвовал.

Разговором наше общение трудно назвать было. Говорил практически один, руководитель региональной столицы. Говорил больше двух часов, на воспитательную беседу смахивало. Терпеть долго пришлось, не могу до конца в ситуацию врубиться и всё.

Смысл только отдельных тем его речи:

«Вы, депутаты, жизни реальной не чувствуете, вот и теоретизируете. Практикой никогда не занимались.

Ну, пообщался я здесь с коллегами, полезно, конечно. Поужинали вместе, больше и толку нет от всех ваших встреч. У каждого своя ситуация, мои проблемы за меня они не решат, да и ты не решишь. Я с семи утра до поздней ночи на работе. Пока силы есть и ночью могу работать, если требуется.

Вы все в Москве в политике запутались, наскაკиваете друг на друга, а нам конкретные вопросы надо решать. Не нужна нам в городах политика, без неё проживём, а ты туда весь Союз вовлекаешь. Меня потому и назначили, что решаю. Выборы начнутся, и на выборы пойду.

Ты сделай, чтобы нам побольше денег оставляли, и всё. В остальном сами разберёмся».

Молча сижу. Молчу, что и депутат теперь уже бывший, и мэром совсем недавно был, и ещё кем-то был. Понял только в пятом часу ночи, всё понял, аж полегло. Инициативу перехватил. Дай, говорю, и мне сказать, а то уже больше двух часов слушаю:

«Вот ты на выборы пойдёшь, если будут. Обещаю, что когда они начнутся, выборы твои, приеду к тебе в город. Всё возможное сделаю, чтобы тебя не избрали. Вредный ты для своих горожан человек. Ты завхоз, а им руководитель нужен. На этом месте человек по должности должен быть политиком государственного масштаба.

Про деньги говорил? А как же они в городах без большой политики появятся? Если вы все вместе на политические решения в государстве влиять не будете, то и не будет никогда ни денег, ни другого толку.

Все вместе – правда, без тебя. Не приедешь больше, сам сказал».

Говорил-то всего меньше пяти минут. У него желваки на скулах заиграли, кулаки сжались. А кулак у него с моих два. Тот, кто молча с нами всю ночь просидел, потом сказал, что испугался. Думал, что заедет сейчас он мне кулачищем своим.

Обидел я собеседника, конечно. Но и он за два с лишним часа столько мне обидного наговорил, терпел же.

В общем, после моей тирады пауза образовалась. Потом встал мой ночной гость и коротко бросил: «Меня ещё никто так в жизни не доставал. Думать буду». И ушёл.

Рухнул я на кровать, зная, что через три часа на конференцию вставать надо. Зато теперь точно знал, что делать. И то, что Союз городов выживет, не сомневался. И отыграем всё, что за осень потеряли.

Иностранцев в Европу как родных провожали. Даже не знал, чем они несколько дней занимались.

Мой оппонент для продолжения разговора специально в Москву приезжал. Отличным мужиком оказался. До Кисловодска мы были плохо знакомы. Дальше он ни одного сбора Союза не пропускал, сдружились даже.

Союз креп и развивался.

После международной конференции в Кисловодске Союз Российских городов вновь стал набирать обороты, актив его быстро расширялся. Основные проблемы на этом направлении удалось решить. Жизнь постепенно входила в русло после событий октября 1993 года.

Свежая кровь в старом организме

Крайне важно было представителям Союза городов в Конституционном совещании закрепить в тексте нового проекта принципы местного самоуправления.

Летом 1993 года текст новой Конституции был подготовлен и разослан на экспертизу по регионам. Осенью была сформирована рабочая комиссия по доработке Конституции, которая и разбиралась с поступившими замечаниями и предложениями, проводила юридическую чистку.

Каждая норма, касающаяся местного самоуправления, попадала в текст после сложных и длительных дискуссий, индивидуальных переговоров и была маленькой победой. Сторонников местного самоуправления в составе Конституционного совещания было во много раз меньше, чем «государственников», весьма скептически относящихся к непривычной системе власти. (Вполне, впрочем, объяснимая ситуация, если обратиться к недавнему времени, из которого все вышли, традиции и устои которого и была задача поломать, в том числе, через Основной Закон государства.)

Многokrатно правленая Конституция 1978 года во многом сохраняла суть системы власти и управления централизованного государства. Непрерывная смена руководителей высшего и среднего звена управления в государстве вывела на руководящие посты людей, не обладавших достаточным кругозором и опытом для занимаемых должностей, но твёрдо усвоивших методы и формы работы централизованно-плановой системы. Провозглашённые радикальные экономические реформы, имевшие целью избавиться от усвоенной за десятилетия модели, не давали чётких ориентиров и приводили бюрократию к растерянности.

На одной из рабочих встреч иностранец, изучавший в то время ситуацию в нашей стране, так её сформулировал: «В Российской Федерации политики ничего не понимают в экономике, а экономисты – в политике».

Авторитарная модель управления «советского» периода подчинила государству всю экономику. У государства в собственности находились все природные ресурсы, сельскохозяйственные земли, промышленные предприятия, значительная часть торговли и многое другое. Государство выкачивало из общества максимальное количество ресурсов, оставляя своим гражданам минимальную долю в виде крайне низкой оплаты труда. Различные формы и методы стимулирования дополнительного заработка заставляли людей максимально выкладываться в интересах государственной машины управления. Вся жизнь людей проходила в решении задачи создания сверхмощной державы и ожидания «светлого будущего».

Целые города создавались на пустом месте под оборонные задачи, для большой химии, для большой науки, для космоса и в рамках других государственных программ. «Ударные» стройки, «народные», «комсомольские». Выбор строительной площадки диктовался удобствами и возможностями отрасли, ведомства, интересами государства. Что ж, это объективно оправданно. Но место проживания людей оставалось общежитием при стройке, при промышленном предприятии. Социальная сфера, инфраструктура обеспечения жизни людей всегда создавались по остаточному принципу. Потребности населения никогда реальными целями государственной политики не становились. Удовлетворялись по самому минимуму, чтобы не отвлекать значительные средства от потребностей самого государства.

И вдруг, к концу 80-х годов, люди увидели небольшие, но реальные изменения в государственной политике. Оказалось, что можно проявлять собственную инициативу, можно большинством голосов через своих представителей – депутатов влиять и на местные, и на государственные решения. Можно самим влиять на принимаемые решения по строительству того или иного производства с учётом, страшно подумать, КОМПЛЕКСНОГО, а не объектного воздействия на экологию. С учётом наличия собственных трудовых ресурсов. С учётом различной выгоды для данного места, поселения. Кандидатами в депутаты на выборах всех уровней представительной власти в 1990 году стали тысячи инициативных и грамотных лю-

дей, многие из которых получили мандат доверия от избирателей. Во власть пришли технари, экономисты, юристы, врачи, учителя, милиционеры и представители многих других профессий. Свежая кровь во власти!

Оказалось, что город можно сделать местом ЖИЗНИ людей, а не проживания. И название у города есть своё, родное – Саров, а не закодированное – Арзамас-16, Заречный, а не Пенза-19. Дни основания, рождения есть у городов. Можно самим спокойно и эффективнее разобраться с коммунальным хозяйством, с социальной сферой. Можно самим развивать производство товаров народного потребления, а не только средств производства, о которых пеклось многие десятилетия государство. Уже в начале 90-х годов появились собственные, местные средства и не только на текущие нужды, но и, страшно вспомнить, на РАЗВИТИЕ! Оказалось, что можно самим строить школы, больницы, жильё для учителей, врачей, других работников социальной сферы. Не надо ходить с протянутой рукой за благотворительными отчислениями к директорам предприятий, в профильные для поселения ведомства. Можно с ними сотрудничать на принципах взаимной выгоды, решать местные вопросы в кооперации.

1989 год. Министр среднего машиностроения СССР, могущественного ещё министерства – государства в государстве, посетил ведомственные предприятия в городе. Из всех предприятий города средмашевских не меньше 70%. Как всегда, в конце рабочего дня собрал актив города на встречу. С трибуны говорить начал:

*«Сегодня я посетил в **нашем** городе...».*

*«В **нашем** городе», – прервал из президиума председатель исполкома.*

После некоторой паузы Министр продолжил выступление.

Через полгода на аналогичном активе тот же Министр с трибуны говорить начал:

*«Сегодня я посетил в **вашем** городе...».*

Романтическое и эффективное время преобразований в обществе

«С удовольствием вспоминаю период с 1988 по 1991 год, когда появившиеся союзные и первые российские законы раскрепощали инициативу хозяйственных руководителей и управленцев всех уровней власти. Как мы рвались тогда что-то делать, как многое тогда нам удавалось. Откуда только смелость бралась. Мы буквально захлёбывались в идеях. Городской бюджет рос как на дрожжах. За два года мы увеличили его на полтора порядка. Планов было громадье. Но осуществиться было суждено далеко не всем. Начался возврат к централизованной системе управления. К тому моменту мы уже исчерпали все законодательные возможности и упёрлись в стену».¹

Протестная волна, коллективный бунт людей в конце 80-х против лжи, политического обмана, объединили общество. Устало нынешнее поколение жить «светлым будущим», стоя в бесконечных очередях за самым необходимым, «одобрямс» очередные лозунги и призывы Съездов и Пленумов.

Искреннее, открывшее настежь политические двери время закончилось в августе 1991 года. «Путчисты» открыли дорогу радикалам, решившим в миг интегрироваться в мировую экономику, сделать её интернациональной через либерализацию. Август 91-го расставил на политические баррикады людей, объединившихся было вокруг демократических идей.

«Рынок решит всё!»... и не решил. С «интернационализацией экономики» что-то не здорово получалось, и с 1992 года вновь началось изъятие ресурсов общества на нужды государства. Правительство радикальных реформаторов уже в первом квартале 1992 года централизовало более 78% налоговых поступлений в федеральный бюджет. Появилась задача наращивания государственного капитала. Своим гражданам новая политика не оставляла даже минимума того, авторитарного режима. Но если раньше централизованный капитал вклады-

¹ «Престиж». № 9, 1995.

вался в развитие собственной экономики (об эффективности можно рассуждать), то теперь он быстро попадал в частные карманы и растекался в политически более спокойные страны. Стала подниматься опять протестная волна вновь и ещё жёстче обманутых, подавленная в сентябре-октябре 1993 года через разгоны и роспуски. Опять всю власть собрали в одни руки. Опять реальная возможность всем сразу в огромной стране подхватить инфекцию, если, не дай Бог, первое лицо простыло.

Наш коллега, убеждённый сторонник децентрализации власти и местного самоуправления из Литвы, заранее описал причины резких политических поворотов:

«Многие молодые правительства, преисполненные сознанием своей роли и ответственности стремятся «организовать» сверху все действия по конверсии экономики на местном уровне. Самостоятельность местных властей воспринимается как помеха, препятствие успешному осуществлению реформ. Так оно и есть, когда роль местного самоуправления, по старой коммунистической традиции, сводится лишь к организации исполнения чужих решений...»

Недостаточная компетентность политиков несовместима с сохранением демократического управления. Недостаточно подготовленные для выполнения функций представительства депутаты быстро скатятся к диктатуре, даже если изначально все до одного будут отчаянными сторонниками демократии».¹

Не числом, а убеждениями, и «впереди планеты всей»

В этой ситуации и завершалась работа над новой Конституцией, которая должна была установить демократическую модель государственного устройства, основой которой предполагалось стать местному самоуправлению. При этом группа членов Конституционного совещания, занимавшихся разделом о местном самоуправлении, была самой малочисленной. В её составе специалистов, «попробовавших сами и у которых получалось», были единицы. Вспомним решение первого Съезда городов России, которое предлагало включить в состав Конституционного совещания по одному представителю муниципального уровня от каждого субъекта Федерации. Включили четверых от Союза Российских городов, заметно увеличив квоту.

Принципы местного самоуправления ещё Л.А. Велихов сформулировал в книге «Основы городского хозяйства» в 1928 году. В сокращённом варианте их так можно описать:

«Во-первых, органы местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в рамках и пределах, указанных ей верховной властью.

Во-вторых, это – разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т.е., ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению.

В-третьих, это самостоятельные источники средств к осуществлению своих задач.

В-четвёртых, выборный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению».

Все эти основополагающие принципы требовалось безусловно в тексте Конституции закрепить. Декларация «О принципах местного самоуправления в Российской Федерации», принятая Союзом Российских городов, учитывающая положения Европейской Хартии местного самоуправления, определила и другие принципы:

– право местных сообществ самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения;

– самостоятельное определение компетенции и структуры органов местного самоуправления;

¹ Арташес Газарян. «Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе». Клайпеда. 1992.

– возможность исполнения делегированных в определённом порядке государственных функций;

– право органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления своей компетенции.

Также важные и основополагающие принципы местного самоуправления.

Немало и других принципиальных вопросов хотелось бы решить через Основной Закон государства. Кто бы ни был у власти, каковы бы ни были политические пристрастия у большей части людей в обществе, необходимо точно знать, какие задачи стоят перед государством, что должны делать органы власти на уровне области, города, посёлка, района. Каждый человек должен точно знать, кто за что отвечает, с кого и как спросить, кому и за что он платит налоги. Без этого невозможно надеяться на стабильную, предсказуемую жизнь.

Много было споров, рассуждений: на какую модель местного самоуправления из известных в мире пал выбор в начале 90-х годов при формировании его конституционной и законодательной основы. Обвиняли в слепом подражании Европе или Западу вообще. На взгляд автора, **принципы местного самоуправления универсальны**. Если они реализуются на практике – есть местное самоуправление. Когда они внедряются не в полной мере или вообще ущербно просматриваются на практике – возникает «научное» сопровождение той или иной «модели», обоснование своего «традиционного», «присущего», «свойственного только нам» пути. Истинные сторонники местного самоуправления всегда ориентировались на принципы этой системы власти, а не на «модели». Конечно, идеала в реальной жизни не достичь. Да и живём мы не в замкнутом пространстве, большой и разнообразный мир нас окружает.

Для выбора новой конструкции системы власти и управления в России многие политики и специалисты детально изучали мировой опыт. Погружались и в собственную российскую историю. Особый интерес представлял опыт Европы, тесное взаимодействие с которой объективно необходимо. Систему организации власти в Европейских странах в сжатом виде описал оксфордский профессор-политолог Ларри Зидентоп в книге «Демократия в Европе»¹:

«Сегодня в Европе друг с другом конкурируют три модели государственного устройства. Этими моделями являются французская, германская и британская.

Французская модель остаётся сугубо бюрократической, несмотря на все усилия по децентрализации власти, предпринятые французами за последнее десятилетие. По мощи исполнительной ветви власти Франция не имеет аналогов в Европе; в первые годы Пятой республики часто говорили, что Елисейский дворец правит через высшие эшелоны чиновничества, зачастую практически игнорируя премьер-министра и кабинет, не говоря уже о законодательной власти.

Германская модель государства является антиподом французской. Конституция Германии, частично испытавшая влияние американского федерализма, частично опирающаяся на исторический опыт раздробленности страны, предшествовавшей её объединению с Пруссией в 1970 году, тщательнейшим образом разграничивает сферы полномочий разных ветвей власти и предусматривает меры защиты каждой из них от посягательств других, сводя до минимума риск усиления власти федерального правительства, чему служит наделённый огромными полномочиями конституционный суд.

Британская модель государства отличается от обеих. Помимо того, что она не является федеративной и наделяет суверенитетом монарха перед лицом парламента, она отличается неформальным характером, опорой на прецедент и обычаи. По сути дела, британская модель предполагает существование определённого политического класса, который косвенным образом задаёт методы, если не цели, управления».

При работе над новой Конституцией России у специалистов на то, что хотелось бы, накладывалось то, что получалось в реальной жизни, нашей жизни, российской.

¹ Лари Зидентоп. «Демократия в Европе». – М.: «Логос». 2001.

Федеративный договор 1992 года практически заложил многие основы государственного устройства, перешедшие почти автоматически в положения Основного Закона страны. Федеративная модель была predeterminedена короткой политической историей начала 90-х годов. Но за федеративную конструкцию с развитой системой местного самоуправления сторонникам этого варианта пришлось хорошо побороться.

Результат был достигнут. В плане нормативного закрепления принципов местного самоуправления в Конституции государства, по признанию иностранных экспертов, мы оказались «впереди планеты всей». В девятнадцати статьях Конституции Российской Федерации присутствуют положения, касающиеся местного самоуправления, включая четыре статьи специальной главы 8 «Местное самоуправление». В споре различных теорий (хозяйственной, юридической, политической, государственной), продолжавшемся больше ста лет, на данном историческом отрезке была поставлена точка:

«Статья 130.

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».

Поставлена была не простая точка, а твёрдая, потому что в Конституции теперь есть положение статьи 12:

«В Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Двенадцатая статья вызвала при подготовке проекта Конституции большое количество споров. Может быть, самое большое, по сравнению со всеми другими нормами. Были и другие, более радикальные формулировки об «отделённости местного самоуправления от государства».

В процессе работы Конституционного совещания Президент Российской Федерации дважды по поводу данной статьи обращался в специальную Комиссию конституционного арбитража Конституционного совещания. На формулировку «местное самоуправление отделено от государства» он получил отрицательное заключение, на формулировку «не входит в систему органов государственной власти» – положительное. Окончательная редакция была принята исходя из того, что местное самоуправление осуществляется и через непосредственные формы демократии, непосредственные решения населением вопросов местного значения. Конституционная норма точно отражает принципиальную суть: именно «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

На протяжении уже многих лет после принятия Конституции двенадцатая статья продолжает будоражить политические и властные круги государства. У многих она вызывает изжогу, раздражение. В публичных выступлениях данная норма называется ошибкой, абсурдом, глупостью. Объяснить позицию оппонентов можно всего двумя способами. Во-первых, нежеланием потратить время на изучение и понимание вопроса, к которому серьёзные российские учёные не раз обращались на протяжении последних ста пятидесяти лет (глупости всё это, я и так всё знаю). Во-вторых, устойчивым несогласием с принятой в Конституции моделью государственного устройства, при неплохом понимании того, **что** основной закон страны установил в качестве новой политической системы (мало ли что установил закон, у меня другое мнение).

Основная часть интересующихся проблемой всё-таки сторонится радикальных суждений, и некоторые доводы, возможно, помогут определиться.

Ещё раз воспроизведём конституционную формулу: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения...». В понятии, расширенном законодательством, появляются и другие ключевые слова – «самостоятельное и под свою ответственность».

Как же может «самостоятельное и под свою ответственность решение населением» входить в систему государственной власти? «Самостоятельное решение населением» может осуществляться и буквально в различных формах, но преимущественно реализуется через избираемые населением органы местного самоуправления. Суть не меняется – это органы населения, а не государства. Потому и не допускается назначение в органы местного самоуправления кого-либо государством или какие-либо формализованные кадровые согласования и утверждения. Двенадцатая статья только подчёркивает особую природу власти на уровне местного самоуправления, свои, присущие только этому уровню функции и предназначение по решению вопросов населения, объединённому совместными условиями проживания на той или иной локальной территории.

На уровне местного самоуправления, как особой системы власти, не работает принцип разделения властей, установленный 10-й статьёй Конституции для системы государственной власти. Данная особенность в 131-й статье Конституции также зафиксирована: «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Соответственно и по данному принципу органы местного самоуправления не могут входить в систему органов государственной власти. Структура органов в разных муниципальных образованиях может быть разная.

Комментируемые положения 12-й статьи Конституции размещены в 1-й главе «Основы конституционного строя» совсем не случайно. Это осознанное политическое решение, направленное на распределение функций между разными уровнями власти в государстве. Разработчики руководствовались ярко выраженным намерением уйти от административной вертикали и соподчинённости всех органов власти в планово-распределительной системе предыдущих десятилетий, показавшей свою очевидную несостоятельность в реализации социальных интересов населения.

Можно найти немало примеров в мире, когда в условиях унитарных, соподчинённых моделей государственного устройства власть в значительной степени децентрализована и эффективно действует система местного самоуправления. Но в подобных странах существуют вековые традиции народовластия, давно сформировалась соответствующая психология управления у представителей публичной власти. Национальные правительства даже мыслей не имеют серьёзно вмешиваться в дела муниципальной власти, хотя самостоятельность последней, как правило, не имеет жёсткой законодательной защиты. Население также давно привыкло к устоявшемуся распределению обязанностей между разными органами власти и способно защищать свои интересы. Кроме того, государственные руководители практически всегда имеют опыт работы на разных уровнях власти, пройдя все её ступеньки, усвоив в реальной жизни перешедшие по наследству принципы и традиции управления в государстве.

Нам же по наследству досталась совсем другая психология управления. Вышестоящему всегда виднее; инициатива наказуема; не спеши исполнять, может быть, отменят; вас много, я один; я начальник, ты дурак; дать ресурсов на 10%, а руководить на 100% и так далее. Только последовательная реализация государственной модели, жёстко закреплённой в конституционных нормах, даёт нам шанс со временем поменять принципы управления, а вернее даже, заставить систему управления и её представителей ориентироваться в своих решениях на нужды, прежде всего, населения, конкретных людей, производителей товаров и услуг, а не на интересы самой власти как таковой.

Самая большая сложность всех наших преобразований в сторону децентрализованной системы управления и развития местного самоуправления в том, что они должны осуществляться сверху, а «наверху» – и после принятия в 1993 году Конституции Российской Федера-

ции – согласия нет. Уверения ряда известных политиков и политологов о том, что развитие самостоятельности системы местного самоуправления ведёт к развалу государства, распаду на удельные княжества, несостоятельны. Местное самоуправление по природе своей центро-стремительно и, являясь объективно союзником центра, работает на интеграцию единого государства. Местное самоуправление – власть подзаконная и имеет самостоятельность только в пределах установленных законодательством рамок. По этой же причине местная власть легко контролируется со стороны государства. Разобраться только надо во всём и установить законами эти самые рамки.

Единство всей системы власти в России обеспечивается статьями 3 и 4 Конституции.

Из статьи 3:

«1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Из статьи 4:

«1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю её территорию.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

Есть в Конституции Российской Федерации и очень строгая норма, которая пока не находит практического применения в государственной практике, особенно по отношению к праву населения на местное самоуправление:

«4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

За лишение населения права формировать через выборы свои муниципальные органы, обладать непосредственно или через органы местного самоуправления муниципальной собственностью, самостоятельным местным бюджетом и источниками его наполнения, ещё никто в государстве не понёс серьёзной ответственности.

Про другую распространённую ситуацию, когда государство «сбрасывает» на органы местного самоуправления (а фактически на само население) властные полномочия, обязанности и ответственность, вплоть до уголовной, оставляя у себя ресурсы для их реализации, в Конституции прямо ничего не сказано. Попробуй, определи, «присвоили» или «поделились»!

Аргументы современника, так уж получается, воспринимаются часто настороженно и с недоверием. Вернёмся почти на сто лет назад к работе известного российского политика прошлого, члена 1-й Государственной Думы Н.Ф. Езерского:

«Выборным от местного населения предоставлено право управлять своими местными делами самостоятельно, т.е. в известных пределах, поставленных законом, они сами хозяева своего уезда или губернии, своих земских денег, собираемых на нужды тех учреждений, которые устраиваются для пользы жителей...

В казённых учреждениях каждый чиновник или присутственное место подчинены какому-нибудь высшему месту – начальству, обязаны исполнять всякое его приказание и не могут сделать многое, не спрашиваясь его разрешения: становой подчинён исправнику, исправник губернатору, губернатор министру, казначейство казённой палате, казённая палата министерству финансов в Петербурге и тому подобное.

Уездное земское собрание не подчинено губернскому, которое ничего не может ему показывать, а должно с ним договариваться насчёт совместных предприятий, например, когда открывает больницу или проводит большую дорогу не только для одного уезда, а для целой губернии... Ни одно земское учреждение, понятно, не может нарушать закона, заниматься таким делом, которое не предоставлено ему по земскому положению, облагать народ сборами,

которые не указаны в законе. Но в пределах предоставленных ему прав, оно распоряжается само. Вот почему земство называют органом местного самоуправления».¹

Даже в условиях монархии в России органы местного самоуправления не входили в вертикаль системы органов государственной власти. Сейчас же Конституция провозгласила демократическую систему государственного устройства.

На направлении конституционного закрепления принципов местного самоуправления революционной осенью 1993 года всё сложилось более чем хорошо. Изменить государственное устройство, предусматривающее самостоятельную и развитую систему местного самоуправления, можно только через принятие фактически новой Конституции Российской Федерации. Можно, конечно, нарушать в практической жизни свой же Основной Закон, нам это привычно, но – до поры, до времени.

Кроме Конституции есть и другие проблемы

После опубликования проекта новой Конституции, текст которой уже невозможно было изменить до всенародного голосования, появилось время на другие вопросы. Пора серьёзно о будущем политическом ресурсе для реализации тех же конституционных принципов думать. Ещё одно обстоятельство в политическую борьбу подталкивает. Избиратели в 1990 году доверили мандат народного депутата России на пять лет, а Президент отобрал мандат через три года. Неправильно это – и не по закону, и не по справедливости. Обязан просто отработать тот срок, на который тебя избрали.

ПОДКОВЁРНЫЕ ЗАГОТОВКИ

Поздняя осень 93 года. Собрав считанные остатки актива, пытаемся в руках ситуацию удержать. Советы уже разогнали, но нам удалось к Указу от 26 октября об их роспуске приложение пропихнуть о реформе местного самоуправления. Ходил через кордоны автоматчиков на Старую площадь. Сторонники, оставшиеся в Администрации, поддержали и всё необходимое сделали. Теперь хоть есть к чему привязаться, начиная всё с самого начала.

Маленькая команда Союза красиво обыграла Конституционное совещание, внедряя необходимые нормы в проект. Они за содействие обещали поддержку федералам в идеологической борьбе с регионалами, а потом наоборот – регионалам в сражении с федералами. Те и другие решили пока с мелкотой не связываться, между собой разобратся. А местное самоуправление от нас никуда не денется – так они думали, да на двенадцатую статью попали.

С ней своя, самостоятельная история.

Руководил муниципальной группой при подготовке проекта Конституции наш человек (т.е. нас поддерживал). С его помощью через большое Совещание в проект двенадцатую статью внедрили. Потом её выкинули. Через борьбу опять включили. Раза два в неделю она туда-сюда гуляла. На окончательном сборе всё-таки включили. У нас праздник.

На всякий случай решили проконтролировать, что в типографию повезут. Правильно решили, в варианте для типографии нашей статьи уже не было. Скандал устроили, протоколы поднимали. Когда справедливость восстановили, почти до типографии текст провозжали.

Говорят, эта статья – ошибка. Да мы без неё дальше деклараций и не двинулись бы. Дел много, сил мало. Домой иногда и попасть не удавалось.

А тут телефонный звонок, приятель со Старой площади:

– Ты знаешь, что через два дня всех мэров вашего Союза в Кремле собирают? По выборам в Госдуму хотят поговорить, и, кроме того, тебя переизбрать планируют.

¹ Н.Ф. Езерский. «Что такое земство и что оно сделало для народа». – Пенза. 1914.

Не слышал, не приглашали. Если и правда, то всё логично. Зачем теперешней власти непокорный нужен. В Белом Доме до конца отсидел, политическую целесообразность не признает. Посмотрим, что будет, коли так. Плохо только, что втихую решили сделать.

Приятель пропуск мне всё-таки сделал. Схожу, посижу где-нибудь, буду очевидцем. В повестке, для приличия, парочка пунктов содержательных проставлена. В президиуме, кроме ведущего, новый потенциальный лидер нашей организации сидит. Домашняя заготовка невооруженным глазом видна. Сижу в последнем ряду, стараюсь не светиться. Мэры все здесь, сами пусть решают.

По ходу первого вопроса какой-то спор зашёл. В дополнение к своим аргументам один из мэров говорит: «И потом, у нас здесь практически весь Союз российских городов собрался. Непонятно кто Вам вести собрание помогает, а в зале присутствует президент нашего Союза. Мне кажется, его надо в президиум пригласить, пусть он тоже ведёт заседание. Как коллеги, поддержите?»

Так я в президиуме оказался. На втором вопросе, действительно, помочь ведущему пришлось, уж больно мужики наши разбушевались. О перевыборах вопрос даже не поднимался, результат очевиден был. Потенциальный претендент ещё в процессе тихо из президиума исчез.

Спасибо друзья! Такая ваша работа и поддержка дорогого стоит. Даже не за себя спасибо – за идею, за Союз наш спасибо. В это смутное время мы не только не развалились, но и окрепли заметно. Кроме нашего Союза, тогда местными проблемами никто больше не занимался, больше никому было.

13 декабря 1993 года – хороший день получился, хоть и тринадцатое, хоть и понедельник. Многие формулировки, за которые боролись, вчера нормами Конституции Российской Федерации стали. Снова получил мандат российского депутата: для укрепления Союза российских городов – главного проводника местного самоуправления в стране – это важно. К тому же, Правительство Российской Федерации утвердило подготовленный рабочей группой Союза российских городов «Перечень первоочередных мер поддержки местного самоуправления в Российской Федерации». Теперь немного похлопотать надо, чтобы в структуру избранной Государственной Думы не забыли Комитет по местному самоуправлению включить.

Ближе к Новому Году вышел Указ Президента Российской Федерации № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». Указ уточнил, что основные полномочия местного самоуправления осуществляет местная администрация, разрешил субъектам Федерации назначать выборы глав местного самоуправления одновременно с выборами представительных органов. Последней возможностью в дальнейшем практически никто не воспользовался на уровне субъектов Федерации. Наоборот, любая инициатива снизу, с муниципального уровня, по выборам глав пресекалась решительным образом.

Указом Президента Российской Федерации № 2284 от 24 декабря 1993 года утверждена представленная Правительством РФ Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации и введена в действие с 1 января 1994 года. Программа приватизации на 1994 год уже в своём заголовке входит в противоречие с только что принятой Конституцией Российской Федерации. Если органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в пределах своих полномочий самостоятельны, то федеральные органы не вправе принимать властных решений, касающихся муниципальной собственности.

Указом Президента РФ № 2270 от 22 декабря 1993 года на 1994 год повышены ставки по налогу на прибыль, налогу на имущество предприятий и введён специальный 3%-ный налог на предприятия для создания фонда поддержки ряда отраслей. Фактически эти решения значительно ограничили возможности региональных и местных властей самостоятельно вводить и регулировать региональные и местные налоги, поскольку налогооблагаемая база

явно не резиновая. В целом по бюджетам территорий Российской Федерации в 1993 году уровень закреплённых доходов был менее 20%, а по многим местным бюджетам значительно ниже.

Поистине уникальная норма появилась в Указе Президента Российской Федерации № 2268 от 22 декабря 1993 года. Пункт 4 Указа предусматривал, что принимаемые после 1 января 1994 года решения федеральных органов власти, приводящие к увеличению расходов территорий, носят **рекомендательный** характер. Их реализация осуществляется по отдельным решениям органов исполнительной власти субъектов Федерации за счёт и в пределах собственных доходов соответствующих бюджетов. Представим, Федерация публично объявляет о повышении заработной платы бюджетникам в 2, в 3, в 5 раз, а потом, непублично, говорит субъектам Федерации: «Мы не настаиваем, это наша рекомендация». Справедливости ради надо сказать, что данной нормой Федерация активно не пользовалась. Вскоре о ней вовсе забыли. Но факт есть факт.

Перенапряжение конца 1993 года убедило, что десяток человек, включая членов Конституционного совещания, которые на федеральном уровне за местное самоуправление боролись, проблему в долгосрочном плане не решат. С начала 1994 года, параллельно со всеми другими делами, этим вопросом занялись.

В федеральных органах должны появиться сильные и влиятельные структуры, курирующие проблемы местного самоуправления.

Федеральное укрепление

В [Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 1994 года](#) «Об укреплении Российского государства» в утвердительной форме говорилось:

«Сейчас завершается важный этап преобразования России в демократическое государство. На основе Конституции формируется демократическая система власти».

Многих удивляло, что авторы документа не видят очевидных фактов.

Во-первых, руководители федерального уровня, занятые много месяцев сами собой, полностью отстранились от процесса формирования демократических структур власти в государстве.

Во-вторых, объективно самые консервативные (не только у нас в стране – во всём мире) региональные, территориальные органы власти полностью подчинили ситуацию себе. С невиданной за последние годы силой запущены в ход механизмы запретов, ограничений, административного воздействия самого застойного периода.

В-третьих, самые прогрессивные сообщества населения, объединённые в городские поселения, лишены возможности реализовать свой потенциал. Через тривиальное лишение граждан избирательных прав, через ограничения в правах на муниципальную собственность, на формирование и самостоятельное использование финансово-бюджетной системы выведены из активных действий самые реформаторские силы. Когда-то было централизованное планирование, а с января 1992 года – централизованное распределение.

Эти обстоятельства позволяли утверждать, что на государственном уровне ещё не сформировано понимание значимости и возможностей местных органов власти. Последние реорганизации федерального Правительства понизили статус члена Правительства, курирующего региональную и местную политику, с Вице-премьера до Министра. Потеряли, что имели.

Энергичная сессия Союза российских городов в феврале 1994 года привела к успеху. В основном докладе даже на психику присутствующих федеральных руководителей давили: «В условиях жёсткого политического противостояния, тяжелейшей экономической ситуации весьма вероятным становится возвращение в государстве диктаторских форм правления. Причём к власти при этом чаще всего приходят другие, по отношению к существующим, руко-

водители. Отмахиваться от проблем городов сейчас, значит готовить своё место для других политиков и в другом по целям и устройству государстве».

Вскоре в Миннаце России был создан Департамент по вопросам местного самоуправления. В Управлении по работе с территориями Администрации Президента Российской Федерации сформировали отдел по местному самоуправлению.

Представители Союза вошли в Общественную палату при Президенте Российской Федерации. Про неё несколько слов.

Общественная палата при Президенте РФ была создана Распоряжением Президента Российской Федерации № 78-рп от 16 февраля 1994 года: «Для обеспечения взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в Российской Федерации и общественными объединениями, подготовки решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по важнейшим социальным и политическим вопросам с учётом общественного мнения, создания механизма обратной связи между гражданами, общественными объединениями и органами государственной власти».

Создание данного органа, без каких-либо серьёзных полномочий и рычагов, было явной приметой отсутствия представительных органов в стране или неполноценности имевшихся. Но мы ещё на Съезде городов 4 июня 1993 года приняли решение участвовать везде, где наш голос может быть услышан. Потому и в Общественной палате представительство Союза российских городов было обеспечено.

Структуры федеральные – это хорошо, но кто в них работать будет? От понимания проблемы всё зависит.

Совместно с другими муниципальными организациями занялись кадровым вопросом для федеральных структур. Группа специалистов, прошедших практику работы в органах местного самоуправления, пришла в то время для работы в государственных структурах. А.Г. Воронин, А.Н. Широков, В.А. Лапин, О.Л. Савранская, А.Ф. Мурашко и другие специалисты составили костяк Департамента Миннаца. Именно эта группа в те годы стала хорошей опорой самого местного самоуправления в стране.

Вопрос отношения федеральных политиков к местному самоуправлению «возбуждали» где могли.

Из статьи в журнале «Российская Федерация»:

«Во многих странах со сложившимися демократическими традициями существуют специальные министерства по развитию самоуправления. Это несмотря на то, что система развита, а у нас её ещё надо поставить на ноги.

*Для восстановления и развития самоуправления важно определить, что будет делать Федерация, что – государственная власть в республиках, краях, областях. Разделение обязанностей, точнее, даже разделение ответственности – одна из главных задач федеральной структуры».*¹

Из выступления на слушаниях в Государственной Думе 14–15 марта 1994 г.:

«Говоря о местном самоуправлении, больше следует поговорить о проблемах федеральных властей. Значительные силы политиков с наших вчерашних слушаний были отвлечены на встречи с иностранными делегациями. Судя по вечерним новостям на различных телеканалах, все федеральные руководители работают в аппарате Министра иностранных дел А.В. Козырева. Получается, что проблемы взаимоотношений с иностранными специалистами важнее, чем с собственными.

Единственный, с кем мы быстро находим общий язык на федеральном уровне, это С.М. Шахрай. По его решению в его министерстве организован специальный департамент по вопросам местного самоуправления. Он проявил готовность укомплектовать структу-

¹ «Разделить ответственность». Журнал «Российская Федерация». № 2, 1994.

ру подготовленными кадрами и поднял проблему местного самоуправления на флаг своей партии. Только первые шаги нам навстречу сделали в Управлении по работе с территориями при Президенте России. Но ведь этого крайне мало для решения острейших вопросов местного самоуправления.

Скажите, часто ли федеральные руководители, выезжая в регионы, считают необходимым заглянуть к хозяину города, района – к мэру и поговорить с ним о его проблемах? Города представляют и показывают руководители республик и областей, субъектов Федерации. Приехать в гости и не зайти к хозяину?! Вот такой пока у нас расклад».

Согласование позиций всех уровней власти по вопросам развития местного самоуправления требовалось постоянно, но не получалось. Официально предлагали, от имени всего Союза российских городов.

Из материалов уже далёкого собрания Союза 17 ноября 1992 года:

«Началась работа по коренному изменению законодательства в связи с подписанием Федеративного договора. Поэтому мы предлагаем краям, областям, другим субъектам Федерации, объединившимся уже в свои ассоциации, создать постоянно действующую экспертную группу с привлечением при необходимости различных творческих коллективов, которая в наших интересах могла бы вести квалифицированный анализ готовящихся проектов законодательных актов, исходя из ориентации на децентрализацию экономики и развитие самоуправления. Одному Союзу российских городов эту работу не потянуть.

Предлагая в этом вопросе совместную работу с субъектами Федерации, мы преследуем ещё одну цель – предотвратить перемещение борьбы за власть в регионы при её децентрализации. Проводимые реформы на региональном и местном уровнях нельзя представлять как сумму разрозненных мероприятий по приватизации, передаче земли крестьянам и т.п. Реформа на местах – это социально-экономический и общественно-политический процесс, который нужно анализировать и регулировать как единое целое».

Вопрос о координации действий с субъектами Федерации в повестку собрания Союза российских городов вынесли не случайно. Совсем недавно состоялось важнейшее мероприятие, с которого фактически и началась реальная децентрализация власти в государстве. В сентябре 1992 года в Чебоксарах, во главе с Президентом Б.Н. Ельциным собрались все руководители субъектов России, вся верхушка Правительства с Е.Т. Гайдаром для обсуждения именно этой темы – децентрализации власти. Муниципальный уровень представлял только один человек, президент Союза российских городов, автор этих строк, да и то потому, в основном, что ещё и депутатом России был. Но на трибуну так и не пустили. Хорошие знакомые и друзья – губернаторы, которые на трибуну попали, обещали в выступлениях сказать, что перераспределение власти должно проходить сразу по трём её уровням, включая местный. Обещали, но не сказали.

По духу совещания понятно было, что делается большая стратегическая ошибка. Решения были ещё впереди, но суть их сводилась к технологии децентрализации – Центр поделится властью с регионами, а они уж потом передадут что-то на муниципальный уровень. Волку стадо овец пасти поручалось. Да ещё и в условиях, когда назначение глав муниципальных образований передавалось тем же субъектам. Больше 70-ти лет назад последствия таких решений понятны были специалистам:

«Город без одобрения администрации не может ступить... ни одного шага, и в этом, конечно, нужно видеть главную причину отсталости наших городов в деле благоустройства. По существу своему понятие о самостоятельности местного самоуправления несовместимо с предоставлением администрации права утверждать или не утверждать должностных лиц, а тем более – назначать их по своему усмотрению. Если органы городского самоуправления мо-

гут самостоятельно управлять делами города, то им должно быть предоставлено и право выбирать подходящих лиц для выполнения своих предначертаний».¹

У субъектов Федерации и органов местного самоуправления объективно разный подход к организации власти, разная природа власти. Фактически – это антиподы в системе государственного устройства. У субъектов преобладают центробежные устремления от центра Федерации, а местное самоуправление – объективно – центростремительными силами характерно.

Теорию очень скоро проверили на практике. В 1993 году губернатором Новосибирской области стал мэр Новосибирска И.И. Индинок. Яркий муниципальный лидер начала 90-х. Последовательный и смелый в своих суждениях политик. Во многом его заслуга, что недавно созданный Союз российских городов, вице-президентом которого он был, преодолел первоначальные внутренние противоречия, стабилизировался и встал на путь развития. Прекрасно зная Новосибирск, новый губернатор стал буквально выкачивать из него ресурсы. Вместо бурного развития на территории отдельно взятого субъекта Федерации местной власти – последовательная централизация на уровне региона. Обиженные мэры, бывшие коллеги, пригласили нового губернатора на собрание Союза:

– Что случилось Иван Иванович?

– Э, мужики! Собака лает у того забора, к которому привязана!

Этот ответ отвечал на многие будущие вопросы.

В конце концов, поскольку представители регионов так и не пошли на контакт, осталось вовлечь в нашу координацию властные возможности федерального центра. Подготовили проект положения о трёхуровневой комиссии при Президенте Российской Федерации, состоящей из представителей разных уровней власти для выработки предложений по региональной и местной политике государства.

ВЛАСТНЫЙ ПОСРЕДНИК

Не меньше года с губернаторами о встрече договаривались. У нас Союз городов, у вас – губернаторов. Давайте вместе власть в регионах строить, а то одна сплошная конкуренция получается. Федеральный центр нашими противоречиями пользуется и свой интерес проводит, пока мы дерёмся.

Сначала по три представителя на общую встречу решили определить, потом по пять, по семь. Каждый раз время назначали и место сбора. К съездам народных депутатов РСФСР привязывались, все ведь съезжались. В последний момент у губернаторов что-то не связывалось и всё отменялось. Не хотят за один стол садиться, очевидно уже. Ладно, посредника надо искать. Поискали в Правительстве, тоже большого интереса нет. Тогда подготовили в конце 1993 года проект положения о трехуровневой комиссии при Президенте РФ и с этой идеей к главному руководителю пробиваться стали.

Если уж взялись новую систему власти в государстве строить, то надо сразу по всем уровням решения принимать. Не может быть разной политики по отношению к регионам и к местным органам власти. В трехуровневую комиссию предложили включить по равному числу представителей от каждого уровня власти.

Пошли с идеей по кабинетам. В дверь тихонечко постучишь и ждёшь под ней недели две, когда откликнутся. Потом на разные совещания стали по данному поводу собираться. Может, и быстро бы дальше решение приняли, да много сторонних заинтересованных попасть в будущую структуру вдруг оказалось. Вроде и отношения прямого не имеют, да уж больно хочется за столом с большими руководителями вместе сидеть. Куча проектов в альтернативу нашему появилась.

¹ Веселовский Б.Б. «Земство и земская реформа». – Петроград, 1918.

Всего через два года, 24 августа 1995 года родился Указ Президента о Совете по местному самоуправлению при Президенте РФ. Председателем глава Правительства стал, сопредседателями – председатели палат Федерального Собрания и руководитель Администрации Президента России. Третий Совет, по предложениям нашего Союза, сформирована была из муниципальных руководителей.

Вот теперь никому и никуда от местного самоуправления не деться. Знай наших!

Проект закона в долгую дорогу

В самом начале 1994 года необходимо было запустить процесс закрепления конституционных норм о местном самоуправлении в новом федеральном законе. Ни в Администрации Президента, ни в Правительстве России, ни в Государственной Думе идея возглавить этот процесс энтузиазма не вызвала. Месяца два на хождение по кабинетам потеряли. Решили сами начинать. В Союзе российских городов собрали учёных, практиков и представителей всех названных федеральных органов. Сформировали рабочую группу по подготовке проекта закона о местном самоуправлении. Работа началась.

Вскоре возглавил работу над проектом вновь организованный Департамент по вопросам местного самоуправления в Миннаце России. Первая редакция проекта получила статус правительственного. Уже в мае 1994 года инициативу перехватила Администрация Президента. Инициатива была закреплена распоряжением Руководителя Администрации Президента Российской Федерации от 07.06.1994 № 1105 о создании объединённой рабочей группы. Проект получил статус президентского. Чего, собственно, и добивались.

Готовящийся законопроект намертво приковал к себе внимание на долгие полтора года. Чуть не каждый день что-то происходило, связанное с ним, – заседания рабочих групп, обсуждение новых идей и редакций отдельных статей и положений, всевозможные круглые столы и конференции. Регулярная работа с представителями федеральных властных структур – для подготовки их восприятия будущего проекта. Постоянный обмен информацией со специалистами и руководителями городов – в Москве или на их территории.

Летать по стране много приходилось, и не только по поводу закона.

В конце рабочего дня телефонный звонок, мэр Перми: «Завтра областная сессия бюджет принимает, город догола раздевают. Срочно прилетай, мне одному не выстоять». Городские власти Перми ещё в 1992 году первыми в стране выиграли суд по бюджету у субъекта Федерации. С тех пор в регионе у двух уровней власти «взаимопонимание разладилось».

Выясняем: ещё можно успеть на вечерний самолёт. В три часа ночи в кабинете мэра изучаем проект годового бюджета области. С нами вместе экономист-преподаватель из городского университета. Очень грамотный специалист, без неё быстро не разобрались бы в слабых местах проекта. В 10 утра сидим на областной сессии. Мэр, одновременно и областной депутат, бьётся насмерть. Явно уже переходит грань, начинает у коллег раздражение вызывать. Прошу слово, не могут не дать депутату Государственной Думы. Выкладываю ночные заготовки по слабым местам бюджета в целом, не акцентируя внимание на проблемах и доле города. Споров ещё много было, но принятие бюджета откладывают, отправляют на доработку. Наверное, что-то внёс в это решение, задание мэра выполнил, можно в аэропорт. Скоро один за другим ещё два города по аналогичному поводу «пригласили».

Много было споров: могут ли муниципальные служащие и руководители муниципальных образований одновременно быть депутатами законодательных собраний субъектов Федерации. Федеральное законодательство подобного совмещения не запрещало. Чисто теоретически много аргументов и «за», и «против» привести можно. Главный «за» – система органов местного самоуправления не входит в систему органов государственной власти, значит, представитель муниципалитета может избираться в государственный представительный орган

для работы на непостоянной основе. По жизни, в то время, участие в работе законодательного органа субъекта Федерации в качестве депутата хоть что-то позволяло отстоять.

Очередная короткая командировка могла завершиться опозданием на заседание рабочей группы в Правительстве, где прогнозировалось принятие неправильного решения по одному из положений законопроекта. По времени всё было рассчитано точно. Трудно было предусмотреть, что авиакомпания отменит рейс из-за малого количества пассажиров. Благодаря давлению мэра города ТУ-154 с девятью пассажирами на борту поднялся в воздух. «Занимайте свободные места», – приветствовала нас бортпроводница. Нужная формулировка в законе была спасена.

Редакции проекта закона всю весну 1994 года менялись непрерывно. На некоторых вариантах для их узнаваемости пришлось проставлять не только даты, но и час их рождения. Не оспаривалось, пожалуй, только название закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одна из последних редакций Миннаца (11:00, 22 мая 1994 г.) устанавливала:

«Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, форму осуществления принадлежащей народу власти и позволяет местному сообществу самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения».

Предпринималась вторая попытка, начиная с 1992 года, ввести в законодательство понятие «местное сообщество» как субъект местного самоуправления:

«Местным сообществом признаётся население, проживающее на территории городских (включая областные, краевые центры, столицы республик в составе Российской Федерации) и сельских поселений (населённых пунктов), объединённое общими интересами в решении вопросов местного значения».

В редакции объединённой (президентской) рабочей группы от 20 июня 1994 года вернулись к отработанным формулировкам понятия «местное самоуправление»:

«Местное самоуправление в Российской Федерации.

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя в Российской Федерации.

2. Местное самоуправление представляет из себя систему организации деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения.

3. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Функционирование органов местного самоуправления обеспечивает единство системы власти в Российской Федерации».

Интересно последнее утверждение – «обеспечивает единство системы власти». Через определение понятия местного самоуправления разработчики попытались успокоить оппонентов, утверждающих, что развитое местное самоуправление разрушает государство. Особенность муниципальной власти действительно в том, что она «обеспечивает», укрепляет единство государства. Вряд ли только можно законом предписать органам местного самоуправления исполнять данную функцию.

Понятие «местное сообщество» вводилось в проект закона отдельной статьёй, которое уточнялось и расшифровывалось на базе предлагавшихся формулировок проекта Миннаца:

«Местное сообщество

1. Местным сообществом признаётся население, проживающее на территории городских (включая областные, краевые центры, столицы республик в составе Российской Федерации) и сельских поселений и иных территорий, определённых в соответствии с настоящим законом, объединённое общими интересами в решении вопросов местного значения.

2. Население, проживающее на территории городского или сельского поселения, имеет право:

- образовать самостоятельное местное сообщество;
- объединиться с другими поселениями в единое местное сообщество;
- присоединиться к другому местному сообществу с его согласия.

3. Членом местного сообщества является гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление (территория местного сообщества).

4. Гражданин, не проживающий на территории местного сообщества, имеющий на данной территории на праве собственности недвижимое имущество, уплачивающий налоги в местный бюджет и заявивший о желании участвовать в делах данного местного сообщества, может быть членом местного сообщества после регистрации его заявления в органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательством субъекта Российской Федерации».

Правовые новации вызвали много споров и начали формировать оппозицию к проекту в целом. Заключение, подготовленное в отделе конституционного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на проект Миннаца, от 09.06.1994, было категорично:

«1. Проект закона в данной редакции направлен не столько на создание нормальной, соответствующей современным условиям системы местного самоуправления, что декларируется в ст.1 проекта, сколько на переструктурирование общества по «местным сообществам». С правовой точки зрения, это не соответствует Конституции Российской Федерации, оперирующей понятиями «граждане», «население», «поселение» и не предусматривающей создание местных сообществ. Добавим, что в предлагаемом варианте это вряд ли целесообразно, поскольку может дестабилизировать и без того неустойчивую ситуацию на местах.

2. Выходит за рамки Конституции Российской Федерации устанавливаемое проектом членство в местном сообществе. По Конституции Российской Федерации определение территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление, производно от населения этих территорий (ст.131). При этом никак не ограничиваются права населения на участие в местном самоуправлении. Согласно ст.32 Конституции граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления безотносительно к их членству в местном сообществе».

Разработчики проекта попытались расширить права граждан на участие в местном самоуправлении не только по прописке, но и при наличии собственности и собственного желания на территории другого местного сообщества. Заключение же на проект говорит, что «ограничиваются права». Разработчики проекта, вводя термин «местное сообщество», предполагали тем самым, в перспективе, и его формирование из разрозненных людей и групп населения. Учиться забытому самоуправлению, исходя из общих интересов, совсем не просто, психологически сложно, если вспомнить систему потребительских взаимоотношений населения с властью в дореформенное время. Власть потребляла деятельность людей без адекватной компенсации, а люди расталкивали плечами себе подобных в очередях за дефицитом, который власть была не в состоянии побороть.

Вопрос о «местных сообществах» действительно спорный, особенно, если взглянуть на него с вершины сегодняшнего времени, будущего по отношению к тем проектам. Имея финансовые возможности, нет никаких проблем обзавестись собственностью на территории любого, привлекательного тебе города, населённого пункта, а затем подчинить своим интересам и само «местное сообщество», таковым, по сути, ещё не являющееся.

Раздор в семействе

Поводов для разногласий и споров при подготовке проекта закона было более чем достаточно. Приведённый пример затрагивал только само понятие «местное самоуправление». Разные подходы по решению тех или иных вопросов привели, как и в 1990 году, к расколу сторонников местного самоуправления.

Некоторые специалисты, приглашённые для работы в объединённой рабочей группе, ушли в другой коллектив готовить альтернативный вариант. Проект закона под условным названием «депутатский» вобрал в себя многие наработки «президентского», был разработан быстро и сразу внесён на рассмотрение в Государственную Думу, поскольку бюрократическая процедура депутатской законодательной инициативы заметно проще. Под проектом подписались депутаты Государственной Думы Муравьёв И.В., Саетгалиев З.И., Олейник Л.В., Васильев М.А., Соколов Ю.В., Костерин Е.А., Котляр В.А.

Совет Государственной Думы оперативно принял решение:

«ВЫПИСКА ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	ИЗ	ПРОТОКОЛА	№ 56
	ГОСУДАРСТВЕННОЙ		ДУМЫ
	ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		
21 июня 1994 года			
О «Об местного самоуправления»	проекте общих	федерального принципах	закона организации

Принято решение:

1. Направить проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» и альтернативный ему законопроект, который будет представлен Правительством Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Президенту Российской Федерации. Правительству Российской Федерации, субъектам Российской Федерации для подготовки замечаний и предложений.

Замечания и предложения представить в Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления до 21 июля 1994 года.

2. Комитету Государственной Думы по вопросам местного самоуправления обобщить замечания и предложения по указанному законопроекту и внести его на рассмотрение Государственной Думы.

Председатель Федерального Российской Федерации	Государственной Думы Собрания И.П. Рыбкин»
--	---

«Правительственно-президентский» проект закона, к разработке которого были привлечены большие силы и вокруг которого весной и в начале лета 1994 года развернулись основные дискуссии, сразу попал в разряд «альтернативного».

В составе его разработчиков было достаточно депутатов Государственной Думы, чтобы без проблем внести проект на рассмотрение в Думу ещё в мае 1994 года, используя право законодательной инициативы. Вопрос-то совсем не в этом. Можно внести проект, даже принять его в Государственной Думе в трёх чтениях, но он не станет законом, потому что нужно ещё решение Совета Федерации, подпись Президента. Можно теоретически вынудить Президента подписать проект через преодоление его вето 300-ми голосами Государственной Думы. Вступит в силу закон, но он никогда не заработает, если федеральная власть изначально встала к нему в оппозицию.

Основная проблема местного самоуправления в нашей стране в том, что приходится возрождать, создавать **сверху** данную систему власти на её настоящих принципах и основах. А «верх» сам будет «против»! Не получит тогда развития местная власть, ориентированная на решение проблем населения, останутся приоритетными интересы государства. Важно, чтобы «самый верх», сам Президент России внёс проект на рассмотрение, чтобы его убеждённость сопровождала закон в дальнейшем по жизни.

Процесс подготовки проекта закона о местном самоуправлении должен был заложить перспективу его реализации. Широкое обсуждение проекта в структурах власти, в общественной среде давало многим базовое знание, понимание предмета обсуждения. Председателем комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления в то время был А.Я. Слива. Его тогдашний комментарий: «Наше родное Правительство слова «местное самоуправление» не выговаривает».

Раскол сторонников местного самоуправления, которых и так было немного, заметно усложнил работу. Поспешное внесение депутатами проекта закона на рассмотрение в Государственную Думу, со спорными и не прошедшими публичного обсуждения нормами, только затормозило принятие закона. Общая ситуация, к тому же, была явно не в пользу местной власти.

Бугры нормативного поля

Знаменитый Указ Президента Российской Федерации № 1400 от 21 сентября 1993 года, прекративший деятельность Верховного Совета РСФСР, одновременно установил полномочия самого Президента. В рамках этих полномочий появились другие Указы: «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 1617 от 9 октября 1993 года) и целая их серия (уже упоминавшаяся) в октябре и декабре. Указы отменяли целый ряд положений Закона о местном самоуправлении 1991 года и продолжали действовать после вступления в силу в декабре 1993 года новой Конституции РФ, противореча её нормам. Указ Президента «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» № 2288 от 24 декабря 1993 года не выполнялся, в том числе и самим Президентом.

Только что приступившая к работе Государственная Дума сразу подключилась к Разрешению противоречий в законодательном поле России.

По инициативе Комитета по вопросам местного самоуправления 11 февраля 1994 года было принято Постановление № 54-1 ГД «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан». 25 февраля 1994 было принято ещё одно Постановление (№ 68-1 ГД) «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об обеспечении избирательных прав граждан при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления». В постановлениях обращалось внимание федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации на необходимость приведения их актов в соответствие с Конституцией России.

По настоянию Государственной Думы Президент России издал 21 марта 1994 года Указ «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления», в котором устанавливался один месяц на приведение актов Президента и Правительства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления в соответствие с Конституцией России. Однако и этот Указ не был выполнен, а нормативные акты субъектов Федерации издавались на базе нормативных актов Президента РФ.

Противоречиями правового поля между вступившей в силу в декабре 1993 года Конституцией и положениями Указов Президента, пытались воспользоваться в регионах. К складывающейся ситуации вынуждена была активно подключаться судебная система.

25 февраля 1994 года постановлением вице-губернатора Ярославской области был снят с должности глава администрации Углича и назначен новый глава администрации города. Жители Углича обратились в суд с жалобой на нарушение их прав. Пройдя все инстанции, они, в конечном итоге, получили поддержку в Верховном Суде Российской Федерации, в определении которого было установлено:

«В силу ст.12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий признаётся самостоятельным. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Назначение главы местной администрации главой администрации субъекта Российской Федерации нарушает принцип самоуправляемости территорий и является попыткой создать на местах органы государственной власти, что противоречит п.1 ст.130 Конституции Российской Федерации, в котором закреплён принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения».¹

Окончательную точку в данном вопросе поставил в 1998 году Конституционный Суд:

«Не допускается замещение каких-либо должностей местной администрации путём назначения органом государственной власти или органом другого муниципального образования».²

Представители субъекта Федерации аргументировали свои решения нормативными актами, вступившими в силу до принятия новой Конституции. Суд не принял данных аргументов, но на все решения по судебным инстанциям ушёл год. Заседание судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда состоялось 1 марта 1995 года, а оспариваемое решение субъекта Федерации – от 25 февраля 1994 года. У любого субъекта Федерации по данной схеме была масса времени для проведения на практике своих решений.

Нужен был федеральный закон, устраняющий двоевластие разных нормативных актов и возможность подбирать себе по вкусу те или иные нормы.

Государственная Дума, вновь и вновь обращаясь к одному и тому же вопросу, приняла 10 июня 1994 года Постановление № 134-1 ГД «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных актах субъектов Российской Федерации». В правовой оценке нормативных актов субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления отмечались многочисленные нарушения соответствующих статей Конституции:

«Население лишается права осуществлять местное самоуправление в посёлках, городах и сельских поселениях, являющихся центрами районов;

без учёта мнения населения устанавливаются новые (изменяются) границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;

граждане, проживающие в посёлках, городах, других поселениях, лишаются права избирать органы местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

органы местного самоуправления лишаются права самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет;

осуществляется назначение глав местного самоуправления представителями государственной власти, им передаётся право владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; допускается образование органов местного самоуправления не путём выборов, а путём формирования из лиц, назначенных главами администраций;

¹ Верховный Суд Российской Федерации. Дело № 8Г-95-1.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

устанавливается подчинённость поселений, а также органов местного самоуправления как друг другу, так и органам государственной власти».

Комитет по вопросам местного самоуправления отмечал нарушения в субъектах Федерации, где в каком-то виде существовало местное самоуправление. Одновременно констатировал, что на большинстве территорий в течение уже более полугода вообще нет никаких выборных органов.

Государственная Дума этим же Постановлением (п.5) попыталась установить механизм самоконтроля:

«Признать целесообразным вносить на рассмотрение Государственной Думы проекты федеральных законов по вопросам бюджетно-финансовых отношений, налогообложения, собственности, землепользования и иным вопросам, затрагивающим права населения на местное самоуправление, при наличии заключения Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления».

В 1994 году в соответствии с Указами Президента Российской Федерации были избраны представительные органы в муниципальных образованиях. Но всей полнотой власти уже обладали назначенные главы местных администраций. В этой ситуации муниципальный депутатский корпус имел весьма слабое влияние на происходящие в стране процессы.

Генеральная прокуратура в IV квартале 1994 года провела проверку соблюдения прав населения на местное самоуправление:

«При этом установлено, что на сегодняшний день обстановка в системе местного самоуправления характеризуется, с одной стороны, заметным ростом нарушений законов, а с другой – отсутствием конкретных механизмов реализации конституционного права на местное самоуправление, что существенно тормозит проведение намеченных реформ.

Складывающуюся на местах нормотворческую деятельность во многом отличает усиление административного диктата со стороны руководителей исполнительных органов местного самоуправления, сконцентрировавших у себя основные полномочия по управлению территориями.

... Выявлены факты ущемления субъектами Российской Федерации прав населения на местное самоуправление. Не единичны случаи, когда они навязывали населению свою структуру местного самоуправления, вмешивались в деятельность органов местного самоуправления путём установления контроля над местными бюджетами, муниципальным имуществом, вплоть до прямого изъятия части средств в бюджет субъекта Российской Федерации, объектов муниципальной собственности в свою собственность.

... Наряду с Конституцией Российской Федерации продолжают действовать, начиная с октября 1993 г., Указы Президента России, посвящённые организации и деятельности местного самоуправления. Анализ практики формирования органов местного самоуправления показывает, что в ходе этой работы государственные органы власти были ориентированы, прежде всего, на выполнение этих Указов Президента России».¹

Избиратели, с кем вы?

Политическая ситуация в стране и настроение населения сильно изменились по отношению к тем надеждам, которые дали первые годы преобразований в государстве. Образовавшуюся среду уже трудно было назвать благоприятной для развития местного самоуправления:

«Чем характерно наше современное общество?»

¹ Генеральная прокуратура, 24.03.1995, письмо № 1-ГП-29-95 в адрес Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы.

Глубокая апатия и духовная опустошённость наших граждан интуитивно отталкивает их от политической жизни. Более того, любая попытка призвать людей даже к минимальным затратам на участие в выборах вызывает раздражение. В этом случае работает механизм действия назло. И даже не в том причина, что боятся очередной раз ошибиться в людях, предлагающих себя в качестве лидеров, поскольку не сформировалась система отбора, а, прежде всего, в том, что у победивших нет на сегодня механизма реализации их идей и замыслов. Всё это наши избиратели чувствуют, видят на примере ущербных полномочий парламента, неэффективности недавно действовавших Советов.

Традиционный для нашего общества перебор в стремлении к демократическим свободам вылился в полное пренебрежение к Законам, к дисциплине при реализации принимаемых большинством решений: за что бы ни взялись – одни крайности. Люди устали не от свобод, а от анархии. Общество созрело для жёсткого авторитарного режима.

Соответственно, существуют две возможные формы жизни на обозримую перспективу в нашем государстве:

1 – режим полицейского государства;

2 – активное внедрение демократических методов принятия решений в сочетании с жёсткой, авторитарной системой реализации. Но реализацией именно этих решений, с развитием контрольных и судебных структур власти и с определённым ограничением политических возможностей и методов оппозиции.

Для реализации первого варианта предпосылок много. Масштабное применение силы по политически запущенным вопросам становится приметой времени. «Белый Дом» 93 года, Чечня 94 года и много более мелких ситуаций превращают в систему силовые методы. Фактически закрыт от обсуждения разноплановыми специалистами порядок решений, принимаемых в экономической сфере,.. Криминальная обстановка требует ответных адекватных мер. Однако наш народ уже не раз переживал жестокость подобного периода. Внедрение казарменной технологии станет очередной национальной трагедией, независимо от того, из каких заявленных благородных целей будет осуществляться эта политика.

Есть ли силы, которые были бы в состоянии повести наше общество по второму – безусловно, более привлекательному пути? Естественно, имеются в виду политические силы. Активные действия организованных силовых структур практически однозначно приведут страну к первому варианту.

Можем ли мы рассчитывать на имеющиеся политические объединения так называемой демократической направленности, которые вроде бы являются опорой существующей реальной власти государства? Думаю, что нет. Стремясь к лидерству, данные силы объединили людей вокруг одной, весьма конкретной идеи разрушения тоталитарного, коммунистического режима. Добившись своего, они оказались, что называется, без тылов. Не было ясно сформулированных целей, что делать дальше. Не было развитых, устоявшихся структур, подкрепляющих новую федеральную власть. В условиях, когда надо было быстро принимать решения, политики, с одной стороны, вынуждены были обращаться к опыту имевшихся кадров с традиционной централизованно-распределительной психологией, а с другой – ввергать страну в серию экспериментов, проводимых новым поколением специалистов с революционными идеями, но без всякого практического опыта. Корректировки на ходу, на которые рассчитывали, также оказались малоэффективными в такой инерционной системе как экономика огромного государства.

Отсутствие тылов, кроме всего прочего, вынудило очень скоро заняться не проблемами общества, государства, а проблемами собственной власти. Отсюда бесчисленное количество реорганизаций властных структур. Вертикаль исполнительной власти, надзорные органы, создаваемые зачастую не по принципу квалификации, а, в первую очередь, по принципу верности. В результате – изначально создавалась слабая власть, внутри

которой оказалось немало людей с двойным дном, приспособленцев без принципов и с гнилой основой.

Часто слышишь выражение: «Нам нужна сильная государственная власть!» Кто ж с этим спорит! Но вертикаль исполнительной власти, создаваемая административными методами, приводит лишь к взаимной зависимости и демонстрирует собственную слабость. Демонстрирует внутреннюю пустоту и неуверенность.

Что же касается крайних оппозиционных партий и движений, имеющих определённую долю поддержки активных избирателей и пытающихся сейчас найти основы для объединения и усиления влияния, то на них обществу сейчас рассчитывать также трудно. Но применяемая ими тактика достаточно эффективна – критика и констатация неудач сегодняшних органов власти. Поводов предостаточно и легко попасть в струю общественного мнения. Именно они на современном этапе заинтересованы в увеличивающем их шансы принципе «чем хуже, тем лучше».

Политики, осваивающие «национальную идею», никуда, кроме как на мировую свалку истории, привести наше государство не смогут. Это самый краткий путь к развалу страны и гражданским столкновениям.

И всё же, здоровые силы у нас есть. Часть из них, я думаю, представлена в большинстве из более чем 50-ти зарегистрированных партий и движений. Самое интересное, что за ними стоит более 50-ти процентов наших избирателей, но тех избирателей, которые уже устойчиво и демонстративно не ходят на выборы».¹

В середине 90-х годов довелось участвовать в трёх серьёзных попытках создания центристского конструктивного политического блока, крайне востребованного (по субъективным ощущениям) российским обществом. Удавалось даже преодолевать амбиции многочисленных лидеров мелких политических структур, создававших их «под себя». Многие из них имели здравый взгляд на ситуацию и готовы были к объединению. Однако каждый раз новые политические структуры уже через несколько месяцев скатывались в крайнюю оппозицию к власти. Опять революционная риторика в устах получивших лидерство политиков, снова повторение только что, несколько лет назад, свершившихся ошибок.

Структурирование активной части населения без большевистских замашек по политическим пристрастиям и убеждениям – весьма длительный процесс. Относительную политическую стабильность в стране, в жёстких условиях запущенных на реализацию радикальных решений, с большим трудом обеспечивали города России. Именно в городах, где высокая плотность населения, легче всего раскачать ситуацию. Расширение возможностей органов местного самоуправления городов, а, как следствие, и самого населения, «самостоятельно и под свою ответственность решать местные вопросы» – реальный способ перехода всего государства на последовательный путь развития. Нужна понятная государственная политика в этом вопросе! Нужна соответствующая законодательная и нормативная база!

Ударная сила и группа поддержки.

К обсуждению судьбы проекта закона и перспективам его практической реализации активно подключились политологи. Оценка ситуации одного из них, В.Гельмана:

«В целом следует констатировать, что десоветизация повлекла за собой значительное ослабление роли органов местного самоуправления в российской политике и утрату ими как институциональных, так и персональных каналов воздействия на центр – по крайней мере, на некоторый (возможно, длительный) срок.

... Необходимость принятия закона, прямо вытекающего из Конституции, была весьма неприятной для федеральной исполнительной власти. Неудивительно, что проект, достаточно

¹ Газета «ТеРа-пресс». Сосновый Бор. № 2, 1994.

быстро подготовленный в Миннаце, с большим трудом преодолел обсуждение в Правительстве и подвергся значительному редактированию в Администрации Президента. Отметим при этом различие мотивации данных субъектов: если для Правительства речь идёт о последовательно воплощаемом курсе «спихнуть» все «социально-коммунальные» вопросы на места и снять с себя полностью ответственность за их решение, оставив за собой соответствующую роль указующей и направляющей силы, то Администрация Президента стремилась реализовать политическую цель – закрепление статус-кво во взаимоотношениях центра, регионов и местного самоуправления при подчинённом положении как последнего вообще, так и представительных органов в частности».¹

Большинство членов федерального Правительства, региональных руководителей были против самого местного самоуправления в его истинном понимании. Естественно, что проект закона вызывал не только изжогу, но и яростное сопротивление со стороны целого ряда глав субъектов Федерации. Руководители субъектов, собираясь в рамках своих ассоциаций экономического взаимодействия, в 1994 году неоднократно в самой разной форме высказывались отрицательно по отношению к планам принятия федерального закона о местном самоуправлении. На некоторых сборах политическая лояльность регионов к федеральному центру ставилась в зависимость от решений по проекту закона. Целый ряд руководителей субъектов РФ, которым удалось добиться встречи с Президентом, высказывали аргументы «против» в прямом общении.

Свои надежды сторонники местного самоуправления связывали с позицией Б.Н. Ельцина, Президента России, который за все годы своего правления ни разу не изменил в своей поддержке муниципальному движению. Можно было рассчитывать на нужные решения в Государственной Думе, несмотря на то, что в её составе было много депутатов, находящихся в оппозиции к Президенту, особенно после событий октября 1993 года. Свою роль должна была сыграть «великолепная семёрка» в Совете Федерации. Первый состав Совета Федерации формировался через прямые выборы в регионах, баллотировались и победили семь руководителей городов России, работавших в верхней палате на неосвобождённой основе. Весьма значимым получалось влияние некоторых федеральных руководителей в разных структурах власти, убежденных сторонников децентрализованной системы управления в государстве. Три-четыре губернатора открыто поддерживали работу над проектом закона.

Для расширения «группы поддержки» или, хотя бы, для сокращения числа оппозиционеров, работали индивидуально с влиятельными руководителями:

ОБЕД НЕЗВАННЫЙ

В Правительстве нового Министра по нашему профилю назначили. Надо контакты налаживать, чтобы поддержка нашим делам была. Можно самому на встречу napроситься, но это слишком официально получится. Договорился с одним из руководителей в президентской Администрации, что он встречу организует. Ему проще: он и меня хорошо знает, и нового Министра. Сам предложил:

– Давай я буду на 12.30 в один из дней договариваться. У Министра режим строгий. Он при любых обстоятельствах в час дня обедать садится. За полчаса мы явно не успеем, придётся ему нас на обед приглашать. Появится возможность разговор в более неформальной обстановке продолжить, да заодно и поедим за его счёт.

Я, конечно, согласился, только уточнил:

– К обеду чего-нибудь взять с собой?

– Ну, это как хочешь.

Всё так и получилось, как организатор встречи запланировал. В час дня Министр говорит:

¹ В.Гельман. «Вокруг реформы органов местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс». Местное самоуправление: теория и практика. – Москва, 1996.

– У меня вообще-то обед по распорядку, приглашаю за столом договорить, а то потом весь график полетит.

На столе обычный обед оказался из столовки. Салатики разные стоят. Я на стуле ёрзаю, не решаюсь из портфеля на всякий случай прихваченное доставать. Мой напарник проще ситуацию оценил:

– Чего ёрзаешь? Доставай.

Замками на портфеле щёлкнул, Министр обиделся:

– Ну, вы мужики даёте! Неужели мы уж совсем такие ущербные. Спрячь.

Позвал помощника, тот свою, министерскую, на стол поставил. Мы из рюмок за обед и не отпили даже, пригубили только. Зря бутылку открывали. Зато ещё часа полтора все наши вопросы обсуждали. Хороший разговор получился. Министр потом здорово нас поддерживал. Когда на другие должности перебрался, то и помогал хорошо.

И всё-таки, главной «ударной силой» были руководители городов России, объединившиеся в своём Союзе Российских городов, быстро формируясь в дружную сплоченную команду. Совсем непростое для мэров время объединяло в поисках решений. Из публикации того же Владимира Гельмана:

«Региональная исполнительная власть, находясь «в поисках утраченных Советов», неизбежно оказалась втянута в конфликты за перераспределение ресурсов с исполнительными органами местного самоуправления. В первую очередь, обострились притихшие было конфликты между главами областных администраций и мэрами крупных областных городов. В отсутствие институциональных преград в виде Советов и при молчаливом согласии центра зимой 1993/94 г. противоречия обострились вновь, и по провинции прокатилась волна «мэрских» разборок – в Омске, Новгороде, Владимире и ряде других городов (охарактеризованная председателем Комитета по местному самоуправлению А.Сливой как «мор мэров»), во всех без исключения случаях заканчивавшихся поражениями мэров. Наиболее шумевшим стал скандал во Владивостоке, где при поддержке главы краевой администрации мэр города был арестован по ложному обвинению, а наиболее трагические последствия имело отстранение от должности мэра Саратова Ю.Китова, вскоре обнаруженного застрелившимся (или застреленным?) при невыясненных обстоятельствах».¹

На защиту мэров, в рамках своих возможностей, встал и депутатский корпус страны. Союз российских городов получал достаточно много решений городских представительных органов по данному поводу. Причём депутаты не ограничивались рамками своего региона. В обращении, подписанном 20-тью московскими депутатами, говорилось:

«Мы, депутаты Московской Городской Думы, призываем Союз Российских Городов, объединяющий мэров городов Российской Федерации, осудить действия Краевой Думы Приморья за действия, нарушающие конституционное устройство страны.

Краевая Дума по истечении её полномочий и до назначения выборов превратилась в группу лиц, отстаивающую личные и клановые интересы, которые вступили в противоречие с законом и приводят к дестабилизации политической, общественной и экономической жизни в городе и крае, являются дестабилизирующим фактором для всей страны.

Во имя справедливости и восстановления законности, мы призываем вас гласно поддержать нас и обратиться к Президенту Российской Федерации, как к Гаранту Конституции, с требованием публично осудить действия нелегитимной Думы Приморского Края и поддержать законноизбранного мэра, выражающего коллективную волю избирателей».²

Первоначально, при введении порядка назначения глав администраций Указом Президента Российской Федерации № 239 от 25 ноября 1991 года «О порядке назначения глав

¹ В.Гельман. «Вокруг реформы органов местного самоуправления: политические интересы и законодательный процесс», Местное самоуправление: теория и практика. – Москва, 1996.

² Арх. авт.

администраций» добились того, что Президент России сам назначал мэров столичных городов, так же, как и руководителей регионов. Назначение должно было проходить с обязательным согласованием с соответствующим Советом народных депутатов. Указ Президента о назначении защищал столичных мэров. Примерно через год право назначения руководителей администраций городов передали губернаторам краёв и областей, президентам республик. Или они пролоббировали, или Администрации Президента разбираться надоело, кто прав, кто виноват, но потеряли мэры защиту Президента. Удерживали, сколько могли, от изменения первоначального решения, но ненадолго получилось.

К сожалению, много позже, только в начале XXI века было проведено большое социологическое исследование. Опросы большого числа жителей и экспертов в 26 регионах России показали:

«Все уровни власти в России в цепочке «Центр – губернатор – областная Дума – мэр – городская Дума» конфликтуют друг с другом. По мнению населения, **наиболее конфликтным является уровень губернаторов, наименее конфликтным – мэры городов**».

И ещё одна цитата из результатов социологического исследования:

«Наиболее уважаемая и авторитетная ветвь власти в общественном мнении – органы МСУ (местного самоуправления).

Мэр города и городская Дума являются самыми неконфликтными ветвями власти; причём российский мэр оказался в масштабах страны самым успешным управленцем – он лучше всех остальных строит деловые отношения и с губернатором, и с областной Думой, и с городской Думой».¹

В исследовании «уровень власти» перепутали с «ветвью власти», но это ещё больше убеждает в искренности авторов работы. Может быть, ревность к «успешным управленцам» муниципалитетов – ещё одна, но уже субъективная причина, из-за которой мэры оказывались биты всю современную историю местного самоуправления?

Регулярные встречи руководителей городов в рамках своей организации давали хоть какую-то отдушину в постоянном, непрерывном рабочем напряжении. Когда рядом плечо коллеги, товарища, свои проблемы легче решить, пережить чёрный этап, перебраться через тёмную полосу жизни. Мэр ведь тоже человек, хоть и личность неординарная.

ЦВЕТЫ КО ВРЕМЕНИ

В номере гостиницы «Россия» сидели втроём. Кроме меня, ещё двое – мэры, один с юга страны, другой из Сибири. Дела обсудили, к разговорам за жизнь перешли.

– Что-то ты, сибиряк, грустный сегодня? – спрашивает приятель-коллега.

– Да дома нехорошо. Уехал сюда, а может зря. С женой поссорились, а у неё к тому же сегодня день рождения. Вот душу и тянет.

– А дома есть кто, кроме жены?

– Сын.

Южанин немного подумал, ещё спрашивает:

– Сколько у вас сейчас времени?

– Двенадцатый ночи пошел, а что?

– Сына как зовут?

– Чего ты задумал?

– Ничего плохого, говори номер телефона.

Через пару минут трубку дома в родном сибирском городе мэра как раз его сын снял. Звонивший руководитель другого города представился. Дальше только его часть разговора:

¹ Чередниченко В.А. «Краткая информация по итогам социологического исследования проблем федерализма в России». Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России». – М., 2002, ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления».

– Сынок, у тебя деньги есть?

– Много?

– Это хорошо. Я тебя о чём попросить хочу. Твой отец здесь в Москве действительно важные вопросы решает. Сейчас у вас в городе где-нибудь цветы можно купить?

– Только на вокзале? Это далеко?

– Я тебя очень прошу, сделай, только точно как скажу. Возьми такси, обязательно на такси туда и обратно. Купи хороший букет роз и маме от батьки вручи. А потом мне позвони, запиши телефон, чтобы я знал, что всё в порядке. Деньги я тебе все компенсирую. Договорились?

– Вот и хорошо.

Потом они семьями друг к другу в гости летали.

Закон РСФСР «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» вступил в силу 1 апреля 1993 года. Назначение и освобождение от должности глав могло осуществляться с обязательным решением соответствующих Советов. После роспуска Советов в октябре 1993 года и депутатскую защиту главы потеряли. Мэр представлял власть под названием «местное самоуправление», но фактически попал в зависимость от «вышестоящего».

Надо было как-то привлечь внимание политиков, общественности к сложившейся во многих регионах ситуации. Подготовил публикацию в одну из центральных газет. Сомнения сдержали сразу её отдавать, пошёл в Администрацию Президента к профильному начальнику реакцию проверить на текст:

УКРОЩЕНИЕ СТРОПТИВЫХ МЭРОВ

Мы настолько привыкли к неприятностям, что подчас радостно удивляемся элементарному: тому, что ходят автобусы, есть горячая вода, вовремя убирается мусор во дворах, а в магазины завозится хлеб – и многому другому, что ещё не так давно воспринималось само собой разумеющимся, и о чём мы даже не задумывались. Теперь задумываться приходится: жизнь – нестабильная, обстановка – неопределенная, никакой уверенности в завтрашнем дне, и всё время ждёшь какого-нибудь подвоха. И неприятности, конечно же, случаются. Правда, когда уж очень допечёт, возмущаемся: работаем-работаем, налоги платим регулярно, куда они уходят, в какую чёрную дыру улетают? Для того и платим ведь, чтобы дороги ремонтировали, улицы мели, детей наших учили, чтобы власть нашу было на что содержать, которая бы нам все эти удобства обеспечивала. Такой вот круговорот должен происходить. И вот тут, дойдя до кровных наших, заработанных, неизвестно кем и на что потраченных, начинаем нашу власть ругать. Раз она ничего для нас не делает, даром хлеб наш ест – менять её надо.

Надо-то надо, а как это сделать? Выясняется, что мэров наших мы и не выбирали – они сверху назначены, а раз так, то и снять их мы не можем. Кто назначал, тот и снимает, а если мэр наш своего начальника во всём слушается, не перечит ему, такого держать будут независимо от нашего желания.

Конечно, не все мэры плохие, бывают и хорошие, которые изо всех сил бьются, чтобы налоги на нашей территории оставались. Спорят с начальством. Таких наверху не любят и при удобном случае стараются от них избавиться. Сможем ли мы их защитить? Вряд ли. Потому что нам не скажут, за что убрали мэра. Туману напустят – поди разберись, за что. Может, и вправду проштрафился? И примеров таких достаточно. В одном городе мэра сняли якобы за взятку. Следствие завели, а пока суд да дело – много воды утечёт, и мэра этого уж и в лицо забудут.

В другом случае мэра уволили за однократное грубое нарушение. Слух прошел, что он какому-то иностранцу что-то продал. Может, и впрямь продал – откуда же знать?

Бывает и так: вызывает вышестоящий начальник строптивного мэра и предлагает ему должность своего заместителя. Запом то легче управлять, да и перевести куда-нибудь можно так, что никто и не заметит. У такого мэра выбора нет: не согласится в замы – «уйдут» по первому или второму варианту.

Есть и ещё один – наиболее изощренный способ укрощения мэров. Он, правда, времени и возни требует, но зато – самый надёжный. Если мэр не угождает начальству, самостоятельность проявляет, «кусается», и ни с какой стороны при этом к нему не подкопаться – уж больно хорошо дела в городе идут, и жители им довольны, в этом случае берут и обрезают нормативы отчислений от доходных источников в городской бюджет. Город остаётся без денег, и тут начинается: мусор не убирают, дороги не ремонтируют, освещения нет. Появляется повод убрать мэра, и убирают, а на его место назначают исполняющим обязанности своего человека. Сразу увеличивают нормативы отчислений. Наводится порядок, и все видят разницу между тем, что было и стало, и как бы сам собой напрашивается нужный режиссёрам этого спектакля вывод: прежний мэр был плох.

Получается, что мы все сейчас – заложники взаимоотношений вышестоящих руководителей с нашими мэрами. Причём независимо от того, какие это отношения: если люб своему начальнику мэр, то нам от этого плохо, если не люб – все равно плохо, потому что рано или поздно нашего мэра снимут. Что же делать? Надо выбирать! Избранный нами мэр будет зависеть только от нас, и действовать только в наших интересах, не оглядываясь на начальство, от гнева и любви которого он будет застрахован вотумом нашего доверия.

Хорошо, сразу в публикацию не отдал: из разговора понял, что фактически инструкцию подготовил по снятию мэров для тех, кто подковёрные технологии к тому времени сам ещё не освоил. Тогда они только внедрялись. Один способ – проект закона надо скорее проталкивать, иначе мэры не устоят долго в борьбе за муниципальные интересы с представителями государственной системы. Хорошо, что собрались в одну команду настоящие личности. Главное – помочь им организовать.

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СПОСОБНОСТИ

На съезды Союза, на заседания правления руководители городов сами приезжали. Все – главные начальники в своих городах, хоть и отличались по названию их должности. Правда, и города все разные, и сами руководители по характеру разные. Знать надо их характеры, иначе никогда из такого количества лидеров единого коллектива не получится, не сработает как слаженная команда. Вот и планируешь заранее, кто и как на подготовленные проекты отреагирует, на кого точно сможем опереться при решениях, кто реально может выступить оппонентом. В проекты надо изначально заложить несколько пунктов с неожиданными решениями – более смелыми, что ли, – на обсуждение. Не примут их, конечно, в этот раз, но идея в головах осядет. К следующему сбору почва уже подготовленной окажется. Статистика своя появилась: все наши заготовки руководители городов процентов на тридцать «приземляли». Прагматики!

На многие большие сборы вообще без проектов решений по основному вопросу приглашали. Это всегда в сложные политические моменты было, которых хватало с избытком. Тут уж не до решений, позицию общую понять надо, с которой во внешний мир выходить. В такой ситуации главное – разговор запустить, затравку дать. Дальше только мысли лови. Интересно, что с трибуны многие такие крутые предложения дают, которые сами никогда коллективно не примут (включая и самого выступающего) при голосовании. Но «пар» выпустить обязательно надо, полтора-два часа, хочешь, не хочешь, а планируй на этот процесс. Зато весь спектр позиций, все варианты поведения наружу выходят.

Повторяться начали, пора итоги подводить, а обобщающие слова ещё в голове не сложились. По залу уже давно глазами бежал, где там наши аналитики? Всегда таких два-

три человек есть. Тихо сидят, в «массах». Сами никогда почти слово не просят, но очень внимательно слушают, золотую середину ищут. Время пришло их спрашивать.

Вот она и позиция. Я же говорил! Что значит аналитический ум! Всё чётко, по полочкам. Пора к решению приступать. Надо сказанное повторить теперь, больше для себя, для закрепления. Всё, зал созрел, возражений ни у кого нет, голосовать не требуется, приняли.

Разъехались учредители, оформили всё, что нарешали. Чего теперь со всем этим делать? Мы же большие государственные решения внутри организации приняли, о них мало кто вообще узнает. Настоящие решатели на самом верху ветвей власти располагаются! Вот если бы они всё это приняли! Что ж, надо как-то сделать, чтобы наши решения их решениями стали. Сидишь, голову ломаешь, тактику и стратегию обдумываешь, ходы просчитываешь. Как же они примут наши решения, если против них до сих пор были? А если и не против, то тему не знают. А если тему не знают, то сомневаются по этой причине. Пока публично сам Президент не поддержит, никогда решение не примут. Как минимум глава Администрации Президента или Премьер положительное слово сказать должны.

Задача понятна, надо большой сбор с одним из руководителей государства затеять. Надо! Легко сказать, а сделать как? Повод серьёзный нужен. Беготни теперь на несколько месяцев.

Ну, всё: решение принято, сбор назначен, состав определён, место выделено, программа утверждена, организационный комитет сформирован, обещание по «личному» участию получено. В ЕГО график внесено. Пора приглашения рассылать. Мы – инициаторы, и нам же квоту установили. Большинство мест за «окружением»: за членами Правительства, Парламента закреплено, за губернским корпусом. Нам меньше всех досталось. Это то ладно, справимся, ради всей этой верхушки и пробивали мероприятие. Своих бы кого не обидеть. Опыт есть, выкрутимся, пригласим больше, чем нам определено. Кто-то в командировке неотложной окажется, у кого-то другие накладки будут. По факту как раз и получится. Главное, чтобы «забойные» фигуры все собрались.

Теперь роли расписывать надо. Кто и что скажет, чтобы не повторяться и все наши наработки, позиции выложить успеть. Всего несколько человек на трибуну попадёт. И то, окончательного списка выступающих никогда не получается. Нужны потому и основные, и запасные, подготовленные с нашей стороны. Очень важно, как выступить будем. Темперамент у всех разный. Надо, чтобы кто-то академически излагал, другой с эмоциями. Надо и оратора, чтобы аудиторию взбодрить, который может правду-матку врезать, не стесняясь большого руководства.

Теперь актив надо пораньше собрать, чтобы вживую всё отрепетировать. Со стороны наших оппонентов самые разные шаги необходимо просчитать и свои ответные предусмотреть. В общем, кажется, готовы.

Неплохо всё прошло. Все заготовки наши сработали. Идеология, нами предложенная, принята публично. Противников меньше не стало, но они же тоже слышали, что в плане государственной политики всё одобрено. Может, хоть явно противодействовать не будут. Зато и сторонников из сомневающихся явно приобрели. Теперь есть шанс, что наши решения государственными решениями станут. Один этап прошли, теперь через текучку добивать будем.

Ресурсы городов активно использовались при подготовке проекта федерального закона о местном самоуправлении. По необходимости приезжали для работы в рабочих группах и юристы, и экономисты, и специалисты по организации самой муниципальной власти. Сдвигали свои домашние дела и работали в Москве столько, сколько требовалось для общего дела. По первому зову и мэры слетались с разных концов страны.

Сложнее было с московскими учёными, которые имели хорошую теоретическую подготовку, но совсем не знали особенностей жизни в российской глубинке. Обладая высоким личным статусом в научных кругах, участвуя в разных публичных мероприятиях, некоторые из них в форме, не терпящей возражений, предлагали идеи и решения, которым приходилось иногда жёстко оппонировать.

С учёными придумали другую форму работы: надо было их вывезти из Москвы.

С ОБРАТНЫМ БИЛЕТОМ

Сговорились с мэром города конференцию у него провести по местному самоуправлению. Главную идею продумали. Решили к нему в город пригласить учёных из Москвы, разрабатывающих постоянно всякие проекты и предложения для властей. Многие разработки наши задавают, а они их не чувствуют. Надо им реальную жизнь показать.

Разными способами учёных заинтересовали, поехали. Всего человек двадцать получилось. В первый день сам мэр с ними не общался, но организовал гостям знакомство с городом. Сопровождающий предприятия разные показал, службы, социальные организации. Показать было чего. В глухое безденежье город каждый год по объекту ещё советского недостроя в эксплуатацию сдавал. Да всё крупные объекты, на уровне домов культуры.

Мне тоже роль экскурсанта выпала. Ездил, ходил вместе со всеми, слушал, чего гости говорят. Специально не комментировал, даже когда подмывало. Пусть без подсказок впечатлений наберутся. Вижу, что многое увиденное скептически оценивают. Смущало учёных гостей, что многие дела вроде бы как в режиме старого времени делались. Власть, план, обязательство. Следов радикальных реформ, за которые в государстве они бьются, не видно.

День завершался у самовара. Пили чай и впечатлениями приезжие делились, без местных руководителей. Каждый чего-то сказал, а итог подвел один из самых идейных и активный:

– Убедились мы сегодня, что все реформы только в Москве идут, а в провинции как было, так и есть. Заморожена система с далекого времени.

После этой фразы все на меня посмотрели. Давай, мол, своё мнение. Ушёл от прямого ответа:

– Мы вас и пригласили, чтобы на месте во всём разобраться. Вы много чего увидели, а поговорим завтра, как и запланировано.

Разошлись по койкам в гостинице, а мы с мэром ситуацию обсудили. Прикинули, кто и что говорить будет, кому из наших выступающих какую тему предложить, с учётом первых впечатлений москвичей.

Мощный разговор на следующий день получился. С цифрами и фактами всю ситуацию гостям разложили. О принципиальном изменении за несколько лет структуры управления городом говорили. О муниципальной приватизации, о доходах бюджета, которые местные управленцы своим умом развивают. О социальной помощи людям, которая только муниципальными властями и оказывается. О теории и о практике. Молодцы местные руководители, глубоко предметом владеют. Так ведь и город не случайный выбрали. Из других городов специалистов пригласили, тоже выступали.

К концу многочасового разговора вывод всем очевидный созрел: все основные реформы как раз в провинции происходят. В столице о них много говорят, а делают на местах. Только без революций и потрясений, а последовательно, по уму, по логике. Не крушат по возможности всё, что предыдущие поколения сделали.

Вечером мэр на ужин всех пригласил. Слово тот самый активный учёный попросил, который идейный, тост произнёс:

– Вся моя жизнь в последние годы в таком режиме текла: Москва – за граница, Москва – за граница. Всё глубже мысль оседала, что однажды будет Москва – за граница и

всё, без возврата. Сегодня я убедился, что жива Россия. Вот здесь, в провинции и есть настоящая Россия. Спасибо вам! Я теперь никуда из своей страны не уеду. За Россию!

Трудный рост квалификации

Сами учились непрерывно, специальную литературу осваивали, через общение на различных конференциях друг друга мыслями и вариантами решений напитывали. В историю российскую погружались, заграничный опыт исследовали. Даже через океан летали.

КАК «АМЕРИКУ» ОТКРЫВАЛИ

В Вашингтоне по нашей просьбе коллеги из ассоциации городов США пригласили для разговора и обмена опытом финансистку, которая хорошо знала систему формирования местных бюджетов. Надо же знать, как у них! Может, чего и нам пригодится, зачем самим додумывать, если другие уже попробовали.

Рассказала нам, откуда у их муниципалов чего берётся. Какие налоги, зарабатывают на чём, тратят куда. Информация интересная, но как-то всё по-книжному, официально изложено было. Нам-то надо, как на самом деле, по жизни. Вопросы разные задаём, в глубь проблемы погружаясь. Отвечает специалистка уверенно, до деталей доходит. Нам всё равно мало, про систему бюджетов штатов, государства спрашиваем. Фактически на межбюджетные отношения разговор переводим. Здесь она оговорилась, что не всё хорошо знает, но чего-то ответить смогла. Назвала, из каких налогов региональный бюджет питается, но размеры ставок только примерно, они их там сами утверждают.

А как губернатор и мэр по бюджетам взаимодействуют? Это же важно.

Столичная финансистка нам снова втолковывает источники доходов разных бюджетов начала. Да это мы поняли, всего десять минут прошло, ещё не забыли. Ты нам расскажи, как мэру удаётся с руководителем штата договориться. Может, они из разных партий, может, не дружат или ещё как. Третий раз рассказ про источники доходов завёла.

Чтобы попроще понимать друг друга, к бумажному планшету подошли, рисовать будем. По стрелкам разного цвета финансовые потоки потекли. Сначала хозяйка рисует, а потом мы, чтобы проверить, так ли всё поняли. Нет, опять не так поняли, и снова на чистом листе нам рисует.

Хорошо общаемся: она наших вопросов не понимает, мы её ответов. Нас трое от Союза городов было, кроме меня ещё два мэра больших региональных столиц. Когда я уже заводиться стал, они меня оттеснили, перекурить отправили. С женщиной, мол, уметь надо разговаривать, мы сейчас быстрее разберёмся. Пришлось в разряд зрителей перейти, со стороны прислушиваюсь. Когда они больно сильно руками жестикулировать начали, пошёл теперь их разнимать.

Наконец, всё сложилось. Рисуем итоговую картинку всего нашего разговора. Так? Так. А здесь, тоже так? И здесь так. Вздохнули облегчённо. Вот она, американская система формирования бюджетов всех уровней.

– Нет, это не американская система.

– Как, вы же сказали, что всё так!

– Так я думала, что вы свою, российскую систему рисуете. У нас не так.

Теперь мы все втроём на перерыв в курилку ринулись, даже некурящие. Опасаться за устойчивость психики основания появились. Остыли немного и опять в бой за знания с невозмутимой мадам. Только через три часа, в общей сложности, на большом листе бумаги появились рисунки с кривыми, прямыми, стрелками и цифрами, которые обе стороны понимали одинаково – как основополагающие принципы их бюджетного процесса.

Американка за всё это время ни разу даже выражение лица не изменила, терпеливо разными способами объясняя одно и то же. Вот бы её какому-нибудь нашему городу на губернию напустить, всё бы отдали, что и не положено.

Итог простой и понятный получился. Прежде всего – и по-книжному, и по жизни у них, почему-то, одинаково выходит. Во-вторых – каждый свои задачи и возможности досконально знает, в чужие дела не лезет. Самое главное, что и простые американцы знают, с кого и что спросить можно, кто и за что отвечает из разноуровневых начальников. У каждого бюджета свои, им же регулируемые источники доходов. Каждый налогоплательщик знает, кому и сколько он платит налогов, а значит, и с кого за что спрашивать.

Тогда начался второй год первого срока полномочий президента Билла Клинтона. Не хватало ему денег на какие-то социальные программы, и он увеличил налоговую нагрузку на один процент. Мы в то время не могли найти в Вашингтоне человека, который сознался бы, что голосовал год назад за Клинтона. Все же платят налоги. Все были против его решения. Если бы это решение потом не оправдало себя на практике, его ни за что не избрали бы второй раз. Но у Клинтона и мысли не возникло взять этот процент из бюджетов американских штатов, их субъектов Федерации. Он с каждого индивидуального налогоплательщика дополнительные деньги взял. Каждый сам его решение и оценивал.

У нас, если чего Федерации не хватает, она сразу на несколько пунктов централизовать доходы может в очередном годовом бюджете. Отрегулировать! Большинство доходов от «регулирующих» налогов собираем. Субъекты Федерации ещё больше у муниципалов сразу отберут. А уж муниципалы вынуждены население напрягать через тарифы разные и платежи за услуги, которых всё меньше становится. Потом ещё вниз расходы какие-нибудь незапланированные директивно свалятся. Да и обвинят публично в бездействии с экрана общегосударственного ящика.

Законов и программ разных у нас много правильных. Только в реальной жизни узнать их трудно. Ещё Л.И. Брежнев давным-давно сказал: «Наивысшая научная организация труда заключается в том, чтобы каждый занимался своим делом».

Получается, что не надо нам было в Вашингтон лететь, чтобы там «Америку» открывать. Сами всё хорошо знаем. Просто говорим одно, думаем другое, пишем третье, делаем четвёртое, а получается пятое! В этом и суть всех наших проблем.

Кто больше и чего нарушил?

Пора уже, наверное, вернуться к «нашим проблемам», к «борьбе за федеральный закон о местном самоуправлении», в год 1994-й.

«Депутатский» проект закона, который после его внесения на рассмотрение Государственной Думой стал не то основным, не то альтернативным, предложил некоторые новации в понятие «местное самоуправление»:

«Местное самоуправление в Российской Федерации – самостоятельная инициативная под свою ответственность деятельность местных сообществ по решению вопросов местного значения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, положениями (уставами) о местном самоуправлении».

В определении введено понятие «инициативная деятельность»: хочет местное сообщество – «самоуправляется», не хочет – вот тут и возникает вопрос: а что тогда? Куда девается конституционный уровень власти? Кто будет исполнять закреплённые основным законом функции, вводить и собирать местные налоги, формировать местный бюджет? Государственным органам власти не позволено исполнять полномочия местного самоуправления.

Позиция, представленная в определении «местного самоуправления» проекта депутатов, имела поддержку. Например, предложение Кабинета Министров республики Башкортостан к «правительственному» проекту (в редакции 25 мая 1994 года):

«Следовало бы рассмотреть вопрос об особом порядке возникновения (признания) права на местное самоуправление с тем, чтобы такое предоставлялось только тем местным сообществам, которые готовы взять на себя всю полноту ответственности за решение вопросов местного значения».

Много лет продолжался спор, что такое «местное самоуправление» – право или обязанность населения? Аргументы спорщиков известны все и уже очень давно, но на различных публичных мероприятиях они продолжали бесконечно повторяться. Спорили политики, учёные, специалисты и примкнувшие к ним любители «потусоваться», а представители некоторых органов власти выбирали «удобные» им доводы для практических решений.

Точку в этом вопросе, заметно позже, поставил Конституционный Суд Российской Федерации:

«Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления не должно приводить к затягиванию в их создании. Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления».¹

Конституционный Суд Российской Федерации вынужден был вернуться к данному вопросу и (для особо непонятливых) принять ещё одно решение:

«Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определённой территории противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закреплённую в Конституции Российской Федерации. Как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».²

Положения Конституции (Основного Закона) государства, решения Конституционного Суда Российской Федерации по одному вопросу – всё, наконец-то тема исчерпана! Как бы не так! Уже несколько лет и в XXI веке на больших и маленьких круглых столах, совещаниях, конференциях и на официальных заседаниях (что самое печальное) органов власти продолжают перекачываться с края на край всё те же доводы и аргументы по вопросу: «местное самоуправление» – это право или обязанность?

Можно ещё понять «несведущих», «не читавших», «не разбиравшихся», но тех, кто «знает», «читал», «полностью в курсе» давно пора снимать с должности, лишать слова на публичных мероприятиях. Не только надоели, но и ведут антиконституционную пропаганду. Готовьте проекты, добивайтесь принятия новой Конституции Российской Федерации. Не можете? Исполняйте Основной Закон государства!

«Конституция... является единственной защитой народа от самого себя».³

Сейчас можно привести неоспоримые доказательства, расшифровывающие положения Конституции Российской Федерации. Тогда же, в 1994 году, вопросы решались в жарких дис-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

³ Ларри Зидентоп. «Демократия в Европе». – М., «Логос», 2001.

куссиях, через столкновение мнений, позиций, большинством, в конце концов, которое необходимо было набрать в каждом органе власти, принимающем решения.

В определение местного самоуправления «депутатский» законопроект закладывал ещё одно положение, противоречащее принципам данного уровня власти и ставящее под сомнение само его развитие:

«...деятельность местных сообществ по решению вопросов местного значения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами **и иными нормативными правовыми актами** представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации...».

Местное самоуправление – власть подзаконная. Другими словами, она самостоятельна, но только в рамках, установленных законами федерального центра и субъектов Российской Федерации. С другой стороны, эта относительная самостоятельность не может ограничиваться какими-либо **иными нормативными правовыми актами**. Только законами! Обозначенный принцип является одним из базовых признаков местного самоуправления.

На проект закона, внесённый депутатами Государственной думы, Правительство Российской Федерации подготовило весьма жёсткое заключение, отдельные положения которого весьма интересно оценить взглядом из сегодняшнего «будущего»:

«Проект представляет собой эклектическое соединение законопроекта Верховного Совета (вариант от августа 1993 года) и законопроекта, подготовленного объединённой рабочей группой от 25 июня 1994 года. В результате соединения законопроектов, написанных на разных концептуальных основах, законопроект приобрёл ряд внутренних противоречий, которые вряд ли могут быть преодолены путём внесения поправок в текст закона.

... В предложенном законопроекте предусматривается наличие жёсткого закрепления разделения властей на уровне местного самоуправления, которое предусмотрено в Конституции Российской Федерации лишь для органов государственной власти. Этим нарушается принцип, заложенный в статье 131 Конституции Российской Федерации, предусматривающей самостоятельность местных сообществ при определении структуры органов местного самоуправления.

В данном законопроекте предусматривается наличие нескольких уровней самоуправления, что подразумевает наличие соподчинённости либо разделение компетенции, что противоречит конституционным принципам, предусматривающим общие полномочия для органов местного самоуправления. Следовательно, положения законопроекта противоречат смыслу и содержанию заложенных в Конституции Российской Федерации принципов реформы местного самоуправления.

Статьёй 71 предусматривается досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления по решению органов субъектов Федерации, что противоречит статье 12 Конституции Российской Федерации.

В проекте Закона заложен принцип ограничения полномочий местного самоуправления, что следует из перечня естественных полномочий собственника по отношению к собственности и бюджету; такой принцип сужает права местного самоуправления и противоречит конституционным принципам (статьи 8, 9 Конституции Российской Федерации), предусматривающим равенство государственной, частной и муниципальной собственности».¹

Экспертно-аналитический Совет при Президенте Российской Федерации дал свои рекомендации (от 5 июля 1994 года) по итогам обсуждения проектов закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

¹ О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», исх. № 1349-П11 от 04 августа 1994 г.

«Сравнительно-правовой анализ законопроектов позволяет сделать вывод об их близком содержательном сходстве. ... Однако ряд статей в законопроекте депутатов прямо нарушает Конституцию Российской Федерации.

Наиболее существенное нарушение следует из статьи 2 законопроекта депутатов, которая определяет, что местное самоуправление осуществляется населением **через представительные и исполнительные органы местного самоуправления**. Таким образом, для местного самоуправления устанавливается жёсткое разделение властей и предопределяется структура органов местного самоуправления. По Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления устанавливается населением самостоятельно.

Проект депутатов предусматривает многоуровневое местное самоуправление, то есть сохранение той системы, которая существовала до настоящего времени, – органы самоуправления на уровне населённого пункта, на уровне района и далее вплоть до области.

Данный проект есть, по сути, реставрация системы советов на местах и ведёт к многочисленным конфликтам в вопросах разграничения полномочий между уровнями самоуправления и, как следствие, к необходимости разграничения бюджетных источников и самих бюджетов, что осуществить практически нереально.

Приведённый сравнительный анализ обоих законопроектов показал преимущество законопроекта рабочей группы Администрации Президента Российской Федерации, который решено принять за основу для последующей доработки (замечаний к данному проекту было высказано также достаточно много, – *авт.*). Однако закон не способен к самостоятельному юридическому существованию до тех пор, пока Федеральное Собрание не примет, по меньшей мере, два других закона – о системе налогообложения, которая обеспечит местное самоуправление собственной финансовой базой, и о стандартах бюджетного минимума, которые позволят распределить государственные субсидии тем органам местного самоуправления, в которых бюджетное обеспечение ниже этого минимума».

Двоечники. На дополнительную сессию

20 июня 1994 года объединённая рабочая группа официально представила проект закона на рассмотрение Правительства РФ. Рассмотрение закончилось полным провалом. Ключевыми членами группы были представители Миннаца России. Министерство и представляло на заседании Правительства законопроект. Для многих членов Правительства целый ряд положений и норм проекта явился полным откровением. Возможность потери прямых рычагов управления на местном уровне казалась совершенно невероятным решением. Даже мелкие детали вызвали недоумение – как это, у разных субъектов местного самоуправления могут быть разные органы управления, по-разному называться? В разные сроки избираться? Народ же запутается!

Два с половиной часа бурного обсуждения не давали никаких шансов на выработку общего понимания и согласованной позиции членов Правительства. Собственно говоря, основное время ушло на выступления в форме вопросов, не предполагающих ответов.

Решение было коротким:

«1. Принять к сведению доклад Миннаца России (А.А. Котенков) по данному вопросу. Отметить актуальность указанного проекта Закона.

2. Доработать проект, с учётом высказанных предложений и замечаний, обратив особое внимание на:

раскрытие механизма и уточнение сроков введения в действие Закона и отдельных его положений, имея в виду предусмотреть последовательность и масштабы реализации Закона в соответствии с материальными и финансовыми возможностями государства;

внесение уточнений в текст статей Закона в целях исключения имеющихся противоречий и обеспечения его доступности широким слоям населения Российской Федерации.

Доработанный проект Закона с необходимыми материалами и расчётами внести в Правительство Российской Федерации для повторного рассмотрения».

Первый экзамен не сдали, отправили на дополнительную сессию ориентировочно к концу лета. Без одобрения Правительства продвижение проекта невозможно. Хорошо хоть не до конца года срок дали. Только как Закон доступным населению сделать, если он членам Правительства непонятен? Как масштабы реализации сочетать с финансовыми возможностями государства, если речь идёт о решении повседневных вопросов населения?

Так совпало, что буквально на следующий день после рассмотрения законопроекта на заседании Правительства, в Москву прибыла представительная делегация из Европы. Принимали её на самом высоком уровне. Члены делегации, насколько было известно, заявили, что без принятия закона и внедрения в стране принципов местного самоуправления, трудно рассчитывать на принятие России в Совет Европы. Тема обсуждалась не случайно. Союз российских городов уже был хорошо известен в Европе, регулярными стали встречи руководителей Союза с руководителями Совета Европы. Иногда с европейскими руководителями встретиться было проще, чем со своими, российскими, и разговор шёл на одном языке, хоть и через переводчика. Европейские специалисты помогали, сколько могли, в решении проблем децентрализации власти в России.

Сами, сколько смогли, пытались воздействовать на процесс принятия проекта через прессу. В федеральных, региональных и местных изданиях прошла серия публикаций под близкими по теме названиями: «Долгая дорога нынешних законов», «Без местного самоуправления не будет процветающей России» и другие. «Независимая газета» 16 сентября 1994 года дала большой материал «Местное самоуправление в России – Долгий бег на месте» автора этих строк.

Повторное рассмотрение законопроекта долго не включали в повестку заседаний Правительства, хотя разработчики были готовы уже к августу. Только с помощью Администрации Президента вопрос был вынесен на 22 сентября 1994 года. Начало заседания задерживалось. Члены Правительства и приглашённые терпеливо ждали, понимая причину задержки. Среди приглашённых находились руководители двух субъектов Российской Федерации – Тюменской и Самарской областей – Л.Ю. Рокецкий и К.А. Титов, редкие сторонники местного самоуправления среди руководителей данного уровня того времени. Губернаторы приехали в Москву по просьбе разработчиков проекта закона поддержать его при необходимости, потому что именно руководители субъектов РФ были его главной оппозиционной силой.

За стенами зала руководитель Администрации Президента С.А. Филатов и первый заместитель Председателя Правительства О.Н. Сосковец, ведущий в этот день заседание, обсуждали возможное решение. Когда они вошли в зал, по лицам было видно – договорились.

Повторное рассмотрение прошло заметно спокойнее первого. Решение тоже было короткое:

«Одобрить в основном представленный законопроект.

Уточнённый и согласованный проект (замечаний было высказано достаточно много, – *авт.*) указанного федерального закона с необходимыми документами в 10-дневный срок представить в Правительство Российской Федерации для внесения его в Государственную Думу».

Один рубеж преодолели, Правительство одобрило законопроект. Но в Государственной Думе через 10 дней он не появился, не было его в законодательном органе ещё долгих три месяца. Президент забрал проект в свои руки, оценивал ситуацию. Разработчикам оставалось только делиться информацией, кто очередной раз побывал у Президента и отговаривал его от официального внесения законопроекта на рассмотрение в Государственную Думу.

Следующий рубеж обороны

Сторонники местного самоуправления тоже сложа руки не сидели, 15 сентября 1994 года провели II Съезд городов России.

Из решения № 1 Съезда:

«Объединённой рабочей группой с участием представителей Миннаца РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Управления по работе с территориями Администрации Президента РФ, Союза российских городов, Союза малых городов России, Российского Союза местного самоуправления, Российского земского движения, Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Ассоциации городов Северо-запада России, Ассоциации городов-наукоградов и ряда других организаций, учёных и специалистов в области самоуправления подготовлен проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В окончательной редакции проекта учтён ряд замечаний и предложений городов и их ассоциаций. Проект согласован с Миннацем РФ, Минэкономки РФ, Минфином РФ, Минюстом РФ, рассмотрен на заседании Правительства РФ и нашёл поддержку со стороны Председателя Правительства РФ В.С. Черномырдина и ряда других членов Правительства. Однако представление его в Государственную Думу затягивается.

Исходя из вышеизложенного Съезд решил:

1. Просить Президента Российской Федерации как гаранта соблюдения Конституции Российской Федерации рассмотреть вопрос о грубых нарушениях конституционных прав местного самоуправления, допущенных в правовых актах ряда субъектов РФ и приостановить действие этих актов.

2. Просить Правительство Российской Федерации не позднее 1 октября с.г. внести в Государственную Думу проект федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и опубликовать его в средствах массовой информации.

3. Рекомендовать администрациям и представительным органам власти городов организовать обсуждение проекта закона с общественностью и населением.

4. Просить Государственную Думу организовать парламентские слушания по проекту закона до рассмотрения его на пленарном заседании Думы».

Съезд активно поддержал «инициативу Президента» о проведении Всероссийского совещания по проблемам местного самоуправления, хотя данное предложение через Администрацию Президента «пробивали» сами.

Из решения № 2:

«Поддержать предложение Президента Российской Федерации о проведении Всероссийского совещания по проблемам местного самоуправления. Признать целесообразным провести его не позднее 10 октября с.г. с участием руководства Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, субъектов Федерации, представителей Союза российских городов и органов местного самоуправления».

Первой откликнулась Государственная Дума, 15 ноября были проведены слушания по проблеме «Реформа местного самоуправления». Участники слушаний сошлись во мнении, что одним из главных препятствий по становлению местного самоуправления является отсутствие федерального закона. Было отмечено, что согласованный Правительством проект долгое время придерживает Президент России. Почему он это делает? Комментарий журналистки, участвовавшей в слушаниях:

«Как раз на той неделе в телепередаче «Воскресенье» Борис Ельцин сам ответил на этот вопрос, когда кратко излагал суть своей четырёхчасовой конфиденциальной встречи с Александром Солженицыным. Как известно, великий писатель и гражданин переустройство державы видит на основе организации традиционных для России земств, или другими слова-

ми, местного самоуправления. Именно эту идею они и обсуждали. Президент ушёл от прямого ответа на вопрос – почему же придерживается законопроект о местном самоуправлении?

«А готовы ли мы к нему? – ответил лукаво улыбающийся Президент риторическим вопросом и продолжил: – Субъекты Федерации «против», потому что не хотят делиться властью».

Присутствовавший на слушаниях начальник отдела местного самоуправления аппарата Президента сказал, что Ельцин поручил Правительству дать экономическое обоснование внедрения закона о местном самоуправлении. В ответ президент Союза российских городов совершенно серьёзно заявил, что Союз российских городов готов взять на себя расходы по внедрению закона о местном самоуправлении.

Так кто же не готов на самом деле?»¹

В СНГ проще, чем в собственной стране

Активные международные контакты также помогали принимать решения в собственном государстве. Сотрудничество развивали не только со странами западной Европы, но и с представителями новых стран, бывших республик СССР. Удивительно, но положения ещё отсутствующего формально президентского законопроекта, Декларации о принципах местного самоуправления в Российской Федерации, принятой Союзом российских городов в 1992 году, легли в основу Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества», принятой 29 октября 1994 года.

Совместная работа проводилась в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ. Представители парламентов стран даже с унитарной моделью государственного устройства разделили подходы российских специалистов по принципам организации власти на местном уровне. Для нас это было, безусловно, важно, поскольку влияние извне ускоряло решения и внутри России. Наши подходы уже «там» восприняты, а сами мы что же тянем с решениями? Понятие местного самоуправления в Декларации СНГ было близко к применяемым в российских документах:

«Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государств».²

Потери на флангах

Отсутствие базового федерального закона заметно усложняло работу по принятию необходимых законодательных актов в смежных сферах. Более того, по некоторым вопросам наметился очевидный откат, сдержать который далеко не всегда удавалось. Крутились со специалистами секций Союза российских городов, как могли. Появился проект Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года. Такого рода документы курировал сам Президент России. Срочно 22 июня собрание Союза собрали, наше заключение на очередной проект приватизации обсуждать. На федеральном уровне по серьёзному поводу важно консолидированную позицию городов представлять, а не просто мнение отдельных специалистов. Родилось обращение к Президенту Российской Федерации, которое после доработки ему и отправили:

«В проекте выявлены вопросы, связанные с нарушением ст.8 (п.2), 9, 12, 16 (п.2) и ряда других Конституции Российской Федерации, непосредственно ущемляющие права местного самоуправления в части распоряжения такими объектами муниципальной собственности как земля и недвижимость. Вызывает опасение, что проект Государственной программы преду-

¹ Н.Рублёва. «В коридорах власти». «Балтийский Луч». 26.11.1994.

² «Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества». НБ МПА. 1995, № 6.

смачивает очередную целевую программу ускоренного выкупа земли и недвижимости без учёта интересов местного сообщества.

1. Так, до настоящего времени не выработаны критерии и процедуры разделения земель на государственные и муниципальные. В то же время, земельные участки, на которых находятся государственные предприятия, изымаются из муниципальной собственности, и их продажу по упрощенной схеме осуществляют Фонды имущества Российской Федерации или Фонды имущества субъектов Федерации.

... Во всех случаях городские власти не должны утрачивать права градостроительного и земельного регулирования городской территории. Более того, муниципалитет должен в полной мере выступать в роли исполнителя воли граждан, от их имени управляя развитием города, устанавливая взаимоотношения между владельцами и распорядителями государственных (федеральных, республиканских, краевых и областных) земельных участков, частными земле-владельцами, владельцами личных участков.

Необходимо прекратить распродажу городских земель до окончательного разделения общегосударственных земель между равноправными собственниками – Российской Федерацией, субъектами Федерации и городами-муниципалитетами...

2. Неоправданно на данном этапе получают право на целевой выкуп нежилых помещений все арендаторы, а не только те, кто приобрёл право аренды на конкурсе или аукционе.

3. Недоработана схема распределения средств от приватизации, предусматривающая возвращение 51% продажной цены покупателю с зачислением на счёт приобретённого предприятия».¹

Поручение по письму получили Госкомитет по имуществу России и Российский Фонд федерального имущества. Ясно, что всё не решим, но что-то отвоюем.

Государственная Дума на слушаниях 15 ноября высказалась за скорейшее решение проблем местного самоуправления, а уже 18 ноября 1994 года на пленарном заседании рассматривала проекты законов о совершенствовании налоговой системы, представленные Правительством РФ. «Совершенствование» заключалось в увеличении ставок налогов на прибыль, на имущество и в централизации доходов на федеральном уровне, включая земельные и ресурсные платежи.

Из выступления на пленарном заседании:

«Централизуются 4 триллиона рублей за счёт подоходного налога, 4 триллиона – за счёт НДС, 8 триллионов по «социалке» отправляется вниз, на расходы местных и региональных бюджетов. Идёт постоянное «передёргивание» всей нашей политики по децентрализации власти и по развитию местного самоуправления. Вся та децентрализация, которая ногами, руками и прочими способами проводится в течение года, «выхаживается» по кабинетам, одним махом за счёт предлагаемых изменений в налоговом законодательстве и принятия бюджетных законов возвращается на круги своя.

*Приняли Конституцию, установили государственное устройство нашей Российской Федерации, давно говорим о том, что никогда не выберемся из экономического кризиса и политической нестабильности, если действительно не разделим функции по всем уровням власти. Но мы эти функции делим в виде расходов, а в виде доходов собираем на федеральном уровне, по-прежнему правим и регулируем всё отсюда».*²

Российские города в своих оценках федеральных решений и их проектов были не одиоки. Многие официальные структуры высказывали своё мнение. Другое дело, что они были не столь оперативны в своих заключениях. Государственная Дума своим Постановлением № 378-1 от 9 декабря 1994 года признала неудовлетворительными итоги первого этапа прива-

¹ Письмо Союза российских городов Президенту РФ, № 557 от 14.07.1994.

² Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы, 18 ноября 1994 года.

тизации и необходимость существенной корректировки политики приватизации. Ряд субъектов Федерации обратились к Президенту Российской Федерации с предложением приостановить второй этап приватизации, который уже покатился после Указа Президента РФ № 1535 от 22 июля 1994 года. И.о. генерального прокурора Российской Федерации А.Н. Ильюшенко 29 декабря 1994 года (исх. № 19-15-94), обратился к Председателю Правительства РФ с запиской «О фактах разбазаривания федеральной собственности на предприятиях военно-промышленного комплекса». Обобщая мнение многих, включая собственную позицию, заместитель Председателя Правительства РФ, Председатель Государственного Комитета по управлению государственным имуществом В.П. Полеванов 18 января 1995 года (исх. № ВП-424-ДСП) представил Председателю Правительства В.С. Черномырдину «Анализ первого этапа приватизации и предложения по его совершенствованию».

В своей записке он отметил:

«Многочисленные перекосы в процессе её (приватизации) форсированного проведения, не обусловленного законом о приватизации, существенно подорвали основы российской государственности, ослабили национальную безопасность».

Предложил также:

«Воздержаться от форсированного проведения второго этапа приватизации. Начинать его только после принятия Федеральным Собранием соответствующего Закона».

Вопрос, действительно, был настолько принципиален, что даже должностные лица высоких постов практически открыто стали высказывать свою позицию. Наверное, и нам полезно чуть глубже окунуться в данную проблему.

Недвижимость не движется

Недвижимость и земельные ресурсы являются основой экономической самостоятельности органов власти и управления городов. Во многом они являются источником финансовых ресурсов муниципальных образований.

Органы местного самоуправления начали формировать муниципальную собственность как свою экономическую основу в 1989–1991 гг., когда самого понятия «муниципальная собственность» в ходу ещё не было. Однако было крайне много неэффективно работающих хозяйствующих структур как в социальной сфере – торговле, бытовом обслуживании, коммунальном хозяйстве, так и среди промышленных предприятий. Необходимы были организационные изменения на этих предприятиях и в целом экономические преобразования в государстве. Региональные и местные органы власти занялись этими проблемами напрямую и достаточно эффективно ещё до ваучерной приватизации. Но по какому принципу?

Прежде всего, по принципу создания параллельных, конкурирующих структур или изъятия из государственного сектора неэффективно действующих подразделений с тем, чтобы на их базе создавать уже новые экономические и организационные формы. Конечно, новое с трудом прокладывает себе дорогу. Законодательная база того времени давала очень небольшие возможности для инициативы местных руководителей. Преимущество, юридически, почти всегда было на стороне монопольных государственных структур. Однако это уже было время перемен, время надежд на реальные преобразования, на возможность делать так, как умеешь. В тех же государственных структурах управления, на предприятиях было немало прогрессивных руководителей, готовых к самостоятельным решениям. Как преодолевали всевозможные нормативные ограничения, оставаясь в рамках действующих законов? Несколько примеров из собственной практики.

Не было смысла прямо создавать какие-либо новые предприятия, новые юридические лица. Они бы не смогли стать муниципальными, а автоматически попали бы в состав областных или государственных ведомств, отраслей. Соответственно, вся продукция уходила бы в существовавшую распределительную систему, а налоги – в государственный бюджет. Напом-

ню, это было время Госплана, фондов, лимитов, нарядов и жуткого дефицита практически всего.

Но уже были разрешены кооперативы, комсомольские НТТМы (организации научно-технического творчества молодежи). Через совместное учредительство мэрии (исполкома) города и городского НТТМ и родилось в 1989 г. первое «ничейное» предприятие – «Городской коммерческий центр», главной задачей которого было развитие различных форм малого предпринимательства на территории города. Коммерческий центр не был муниципальным предприятием, поскольку был и другой учредитель. По той же причине Центр не мог быть предприятием НТТМ и попасть в какую-либо государственную структуру управления. Всё определялось учредительным договором, в т.ч. и выплаты от прибыли Центра на спецсчёт городского органа власти. По той же схеме, но с другим соучредителем, был создан «Инновационный фонд развития» для тех же целей (создание и поддержка новых предприятий малых организационных форм), но уже на внешней по отношению к городу территории.

Судя по тому, что многочисленные проверки областного народного контроля закончились благополучно для новых организаций, все решения уложились в законодательные границы. Практическим результатом нововведений было интенсивное создание и развитие малых предприятий с заметной добавкой доходов в городскую казну уже через год. По действовавшему законодательству все налоги и платежи от кооперативов и малых государственных предприятий шли в бюджет муниципального образования, которое их зарегистрировало. Организационная форма – малое государственное предприятие была определена Постановлением Правительства СССР в августе 1990 года. В то же время уже на областном уровне по специальному разрешению Правительства страны было создано акционерное объединение «Строительное производство», учредителями которого выступили многие районные и городские органы власти. Задачей нового предприятия было развитие возможностей строительного комплекса на территории области. В качестве уставного вклада принимались производственные здания и земельные участки, поскольку свободных финансовых средств у органов местной власти обычно не бывало. Деятельность этого вневедомственного предприятия также с самого начала подчинялась воле только учредителей.

В том же 1989 году, при взаимной заинтересованности, интенсивно началась передача органам власти города социальной сферы, сосредоточенной на предприятиях. Передача осуществлялась по протоколу, утверждённому Министром финансов СССР, Министром, из ведомства которого передавалась социалка, руководителями области и города. Под переданные объекты социальной сферы и сферы городского хозяйства (ЖКХ, функции городского строительства, детские сады, общественный транспорт, городские дороги и другие городские системы и объекты) сразу же закреплялась необходимая доходная база местного бюджета.

Реализованные решения позволили за полтора года увеличить городской бюджет на полтора порядка. Прямой стимул поддерживать малое предпринимательство довёл доходы местного бюджета от данных видов деятельности почти до четверти всех доходных источников. Работа с активной частью населения, решившего заниматься каким-либо видом предпринимательства, была организована практически в режиме «одного окна». В местной прессе давались даже рекомендации, какой вид деятельности наиболее востребован в городе. Регистрация новых малых и частных организационных форм занимала не более недели, кроме «сомнительных», по которым требовалась детальная проверка и заключение правоохранительных органов.

Совокупность всех решений дала возможность выделить бюджет развития в самостоятельный раздел бюджета города, начать строительство жилья для работников социальной сферы и других категорий граждан по муниципальному заказу. Два года в городе вводилось жильё только по муниципальному заказу в объёме почти 1 квадратный метр на жителя. Муниципальное предприятие пассажирских перевозок, созданное в 1989 году, заметно увеличило количество маршрутов в городе, решило вопрос перевозки в садоводческие кооперативы.

В это же время вырвали из областной вертикали горэлектросети и перевели предприятие в статус муниципального. Переведя дороги в городскую собственность, получили основание вложить средства в их ремонт. Средств, конечно, на всё не хватало. Но они были!

Такими разными способами складывалась в городе реальная муниципальная собственность, местное хозяйство для решения проблем жителей. Одновременно развивались предприятия новых организационных форм. Конкуренция старых и зарождающихся экономических структур была наиболее заметна в торговле и строительстве, хотя и тем, и другим мешала разница условий хозяйствования, предоставляемая действовавшим законодательством.

Зародившаяся муниципальная собственность, как вид собственности, нуждалась в законодательном признании. Следует сразу отметить, что формировать муниципальную собственность на практике, в реальной жизни, часто было проще, чем доказать её право на существование в законах государства. Устоявшиеся десятилетиями стереотипы централизованного управления до сегодняшних дней не дают покоя не только муниципальной собственности, но и самой местной власти, органы управления которой многие государственные руководители считают своими подведомственными структурами.

Тем не менее, в российском законодательстве порядок формирования муниципальной собственности получил определенное закрепление в ноябре 1990 года в Законе «О дополнительных полномочиях местных советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям». Хотя официальное признание этот вид собственности получил чуть позже, в декабре 1990 года, в Законе «О собственности в РСФСР». Данный Закон допускал муниципальную собственность на земельные участки. Правда, уже следующий базовый Закон – «Земельный Кодекс РСФСР», принятый в апреле 1991 года, исключил муниципальную собственность на землю.

Летом 1991 года Законом «О местном самоуправлении в Российской Федерации» была вновь введена муниципальная собственность, в т.ч. на земельные участки, но без процедуры их передачи из государственной в муниципальную собственность.

Окончательное закрепление в законодательстве муниципальной собственности – как самостоятельного, равноправного с другими видами собственности – удалось провести в конце 1992 года. В декабре 1992 года Съезд народных депутатов России ввел понятие «муниципальная собственность», в том числе на природные ресурсы, в Конституцию Российской Федерации. (Разграничение государственной собственности на федеральную, субъектов Российской Федерации и муниципальную впервые было проведено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1, однако это разграничение не распространялось на природные ресурсы.)

Новая Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, сохранила основные положения действовавших к тому времени законодательных норм, признававших право органов местной власти иметь свою муниципальную собственность.

Сегодня в Основном Законе государства записано в разных статьях:

«В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

«Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

Статья 130 закрепляет за местным самоуправлением право самостоятельного решения вопросов управления, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Разработчикам соответствующих разделов новой Конституции Российской Федерации, костяк которых составили представители Союза российских городов, удалось в целом развить и закрепить принципы местного самоуправления как самостоятельного уровня власти в государстве.

Гражданский Кодекс Российской Федерации, принятый в октябре 1994 года, предусматривает, что особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество муниципального образования устанавливаются лишь законом. Другими словами, ни исполнительная власть государства в целом, ни её отдельные структуры не имеют права напрямую вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, только через закон.

В результате, по юридическому закреплению прав местных органов власти на муниципальную собственность мы обошли многие страны с развитой системой местного самоуправления. Однако желания, умения и пунктуальности соблюдать наши собственные законы несколько не прибавилось. К сожалению, о последствиях этой нашей «традиции» и пойдет дальше разговор.

Как уже отмечалось, реальное разгосударствление началось в разных формах в конце 80-х годов. Органы власти на разных её уровнях были, в основном, готовы и к проведению приватизации в Российской Федерации. Цель приватизации – повышение эффективности хозяйствующих структур – признавалась и понималась многими. В этом был главный смысл. Развития различных экономических форм, конкуренции в сферах торговли, услуг, среди товаропроизводителей требовало само время. Ждали политических решений, чтобы иметь возможность реализовать свои заготовки, действовать в рамках законодательного поля, а не вопреки ему. Естественный отбор короткой «эпохи» кооперативов выявил первых людей, способных самостоятельно вести хозяйство под свою личную ответственность. Эти люди начали понемногу оттеснять любителей взять просто так, но побольше, из общего пирога государственного богатства.

Небольшой пример разных подходов к приватизации, когда этого слова ещё и в широком обороте не было.

Коллектив мебельного магазина, в силу прогрессивности своего руководителя, решил приватизироваться, чтобы вырваться из централизованной торговой системы. Представители коллектива обратились в администрацию города. После проведенных совместно расчётов коллектив согласился, что в результате этой приватизации мебели в продаже станет раза в два-три меньше, а зарплата работников магазина примерно в такое же количество раз больше. Можно ли было на уровне города принимать такое решение? Сам коллектив магазина сказал: «Нет». Был предложен другой вариант применения энергии и инициативы этой группы людей. Взять из городского бюджета беспроцентный кредит, необходимый для строительства своего мебельного магазина. Проект нового магазина имелся, пятно застройки определено. Отказались! Работы много!

Прошло немного времени, наступила «обвальная» приватизация. Коллектив магазина получил то, что первоначально хотел, горожане – то, что и предполагалось исходными расчётами.

Внедрение ваучерной приватизации резко изменило роль и порядок работы всех государственных и местных органов управления. Если раньше работали над созданием параллельных структур, конкурентоспособных отраслей, то, начиная с 1992 года, превратились в чиновников по распределению имеющегося имущества. Были практически восстановлены вертикальные системы власти, которые мало зависели от городских органов управления, и через них пошла директивная, принудительная приватизация.

Что мы приобрели в результате такого решения? Прежде у нас во всем была монополия государства. После приватизации мы получили монополию производителей. При этом возможности государственных и, тем более, муниципальных органов власти вмешаться в действия новых монополистов стали крайне малы.

Многие испытывали трудности с обеспечением городов топливом. Даже если заплачены деньги и заключены договоры, это отнюдь не гарантирует своевременную поставку мазута.

У производителя может некстати оказаться более выгодный заказчик и тогда ему мало дела до ваших договоров.

Три-четыре головных бумагоделочных производства практически работают на границу, лишая отечественных потребителей возможности пользоваться услугами этих производств. Аналогичная ситуация во многих местах с сельскохозяйственными перерабатывающими предприятиями, т.е. мы ушли от монополизма государства, но пришли к ещё более тяжёлому монополизму производителей.

Политику в ценах на электроэнергию, её распределение, кому и как платить за энергетические ресурсы определяет, главным образом, акционерное объединение. Негосударственная организация фактически диктует условия деятельности оставшимся государственным предприятиям.

Ещё одна проблема – опережающая приватизация доходных предприятий и частей бывших единых предприятий, доходных по отношению к тем, которые сидят на дотации или на содержании бюджета. В городах это, в первую очередь, горэлектросети, которые быстрее всех вырывались на самостоятельность, всевозможные структуры связи. При этом системы, которые раньше были едиными и комплексными, например, связь и почта, где доход одного подразделения компенсировал убыточность другого, теперь разделились, и дотационные либо сидят на бюджете, либо вынуждены заламывать такие цены, что практически их услугами перестают пользоваться.

Дожили до перехода на постваучерную приватизацию, то есть денежную. Эта приватизация могла бы дать местным бюджетам реальные доходы. Но, увы, продавать, входя в денежную приватизацию, практически уже нечего, потому что муниципальное имущество уже разошлось по собственникам. Получается, что главная идея – поднять через первый этап приватизации неэффективно действующие предприятия, а эффективно действующие оставить на следующий этап, не состоялась.

По официальным данным Госкомимущества России, количество приватизированных муниципальных предприятий значительно превосходит темпы приватизации государственного имущества, т.е. в основном приватизировано то, что непосредственно работает на население. И то, что мы входим в денежную приватизацию без имущества, которое можно было бы продавать за реальные деньги, тоже весьма печальное последствие. У местных властей слишком мало остаётся рычагов и возможностей на этом рынке, судьбу их собственности решили без них, правда, формально, их же руками.

Многие органы местного самоуправления начали работать на финансовом рынке, брать кредиты, выпускать свои ценные бумаги. Отсутствие своей, развитой муниципальной собственности и здесь резко сокращает их возможности. Нечего использовать в ипотечных механизмах. Не с чем выступать в качестве соучредителей в различных инвестиционных проектах.

Необоснованно ускоренные темпы приватизации привели к тому, что идея реализовывалась ради самой идеи, с целью поскорее довести её до «необратимости», а не ради её эффективности для населения.

Многие наши города поставлены в очень тяжелое положение по возможностям своего развития. Нет резервных земель, потому что предприятия на пригородных землях, находившиеся в ведении окружающих районных органов власти, преобразовывались в первую очередь. Наверное, из расчёта, что в будущем города будут вынуждены выкупать по большой цене участки для своего развития. Но покупать фактически у самих себя представляется не очень рациональным подходом.

Трудно применимы на практике и предусмотренные законодательством правовые, судебные методы защиты собственных интересов органами местного самоуправления. Во-первых, из-за прямой зависимости назначенных руководителей. Найти повод снять с работы слишком самостоятельного, часто возражающего главу местного самоуправления нет особых

проблем. Во-вторых, разные суды перепасовывают друг другу иски, не имея ни собственного опыта, ни чужих прецедентов.

Показательна в этом плане борьба одного из городов России за свои конституционные права с Госкомимуществом Правительства Российской Федерации. В соответствии с Законом о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации Госкомимущество должен был подготовить методические материалы по определению цены приватизируемого имущества. Вместо этого Распоряжением № 253 от 16 февраля 1994 г. утверждается Положение о продаже и определении цены объектов. Вместо рекомендаций – нормы прямого действия, определяющие цену объектов нежилого фонда. (Очередной пример прямого вмешательства государственных органов управления в регулирование чужой собственности.)

Посчитав, сколько из-за решения Госкомимущества теряется своих, законных средств, власти одного из городов решили судиться. За несколько месяцев пять судов разных инстанций, начиная с районного и кончая Верховным, отказались рассматривать дело, ссылаясь на то, что это не их подведомственность. Благодаря настойчивости городских руководителей дело, в конце концов, было рассмотрено и, естественно, выиграно, поскольку Госкомимущество своим распоряжением нарушил не только законы о приватизации, о собственности, о местном самоуправлении, но и действующую Конституцию России. Правда, неизвестно, каким боком обернется эта победа для руководителей города. Да и для Правительства РФ потеря не велика. Положение действует на всей остальной территории России. Раз не оспаривают, значит, действует. А если многие, по состоявшемуся примеру, в суды пойдут, то это длительный процесс. Правительство Российской Федерации успеет других распоряжений наприимать, всё равно свою волю навяжет.

В 1995 году по договорённости с мэром Калининграда В.В. Шиповым и по его заказу провели подробное экономическое обследование региона и города. Несколько месяцев работали специалисты из других регионов, объединённые Союзом российских городов в профессиональную группу. Обширный материал для изучения получили.

Только некоторые положения из «общих выводов» экономического состояния Калининградской области и города Калининграда:

«Прошедший период 1990–1994 гг. характеризуется спадом промышленного производства в целом в 2,1 раза в натуральном исчислении, с учётом же платёжного кризиса реализация промышленной продукции в оптовых ценах сократилась в 8,3 раза, в том числе производства средств производства – в 12,7 раза, производства предметов потребления – в 6,1 раза; в ценах же конечного потребления снижение производства ТНП составило 3,73 раза. Объём платных услуг за тот же период сократился в сопоставимых ценах в 13,5 раза.

Уровень производства сельскохозяйственной продукции в 1994 году снизился до 69–70%, однако в личном подсобном хозяйстве он возрос относительно 1990 года в 1,19 раза.

Спад производства и инфляционные процессы в экономике обусловили снижение уровня жизни населения, который в 1993 году составил в сопоставимых ценах всего 31,6% от уровня 1990 года, или 580 руб./чел. при исходном уровне жизни 1830 руб./чел. При этом существенно изменилась структура потребления ТНП и платных услуг; доля расходов на продовольственные товары возросла с 50 до 60%, доля непродовольственных товаров сократилась с 38 до 25% и одновременно увеличился с 12 до 15% удельный вес расходов на оплату услуг. В непродовольственной сфере в 1,7 раза сократились душевые расходы на социальное обеспечение, здравоохранение, просвещение, науку и искусство, но в 1,63 раза увеличилась стоимость коммунальных услуг (в сопоставимых ценах).

Экономика города Калининграда является составной частью экономики Калининградской экономической зоны. В 1990 году в городе было сосредоточено 54,2% занятых в экономике трудовых ресурсов, 49,7% производственного потенциала в форме основных производ-

ственных фондов. В Калининграде было произведено 52% валовой продукции и 50,6% национального дохода региона.

В 1993 году в связи с инфляционными процессами и общим спадом производства доля города в производстве валовой продукции и национального дохода региона снизилась соответственно до 35,3 и 33,1%% (в сопоставимых ценах).

Спад производства и инфляционные процессы в экономике обусловили снижение уровня жизни населения города, который в 1993 году составил в сопоставимых ценах всего 25,4% от уровня 1990 года или 506 руб./чел. при исходном уровне жизни 1994 руб./чел.

... Таким образом, падение уровня жизни населения города превысило падение жизненного уровня в регионе на 13% при превышении исходного уровня жизни населения в городе над среднерегиональным в 1,088 раза».

Много разных цифр появилось в результате проделанной работы. Но только из приведённых видно, что мы давно перестали подкармливать курицу (города), несущую золотые яйца. «Двигатели прогресса» оказались в самом угнетённом состоянии. Разница почти в четыре раза платёжного кризиса реализации продукции и спада самого промышленного производства даёт основание утверждать, что дело не столько в проблемах производства, сколько в проблемах власти, организации системы управления в государстве и решениях их органов.

Вот так и живет самостоятельная (по Конституции Российской Федерации) система власти – местное самоуправление в собственном государстве. Уровень власти, который ближе всего к людям и призван непосредственно решать проблемы населения, уже много лет не может получить свои, законодательно закрепленные, права и возможности. Тем не менее, весь исторический опыт страны убеждает, что без развитого местного самоуправления мы никогда не сможем жить по-человечески на собственной земле. А значит, надо продолжать убеждать, доказывать, внедрять, развивать принципы этой власти, известные и у нас, и во всем мире, похожие иногда на прописные истины, но противные душе многих политиков, находящихся у власти.

Знаем, чего хотим?

За какие же основные направления в изменении государственной политики по отношению к муниципальной собственности боролись сторонники местного самоуправления в первые годы радикальных экономических преобразований в государстве?

Прежде всего, необходимо было изменить название в законе о постваучерной приватизации самой Программы приватизации. Она должна называться «Государственная программа приватизации государственного имущества и основные принципы приватизации муниципального имущества», т.е. из названия должны быть изъяты слова «государственная программа приватизации муниципального имущества». Тот, кто собственник, этой собственностью и должен распоряжаться. Основные принципы, рамки, законодательное поле устанавливает, во-первых, Российская Федерация, во-вторых, субъект Федерации, получивший право законодательной деятельности. Саму программу приватизации муниципального имущества может принимать только орган местного самоуправления. С изменением названия и в законе, и в программе приватизации под этот принцип, соответственно, менялся целый ряд статей и положений.

Распределение собственности по уровням власти, прежде всего, между субъектами Федерации и органами местного самоуправления за 1992–94 гг. в основном произошло. Однако перераспределение собственности должно совершенствоваться и закрепляться специальными законодательными актами. Много примеров, когда из единого комплекса предприятий, работающих на одну проблему, вырываются прибыльные и включаются в собственность субъекта Федерации, а все дотационные остаются в городе. Или, к примеру, хлебный завод,

работающий исключительно на город и дающий неплохую прибыль, находится в собственности субъекта Федерации.

Огромное количество предприятий социально-бытовой сферы переданы или просто сброшены на органы местного самоуправления. В 1994 году, по данным Минфина, было передано объектов социальной сферы на сумму более 10 триллионов рублей. Предусмотренная же в бюджете 1994 года компенсация в размере примерно 4 триллионов рублей выполнена в объеме около одного триллиона рублей, т.е. органы местного самоуправления получили примерно 10 триллионов расходов практически без всякой компенсации. Аналогичный порядок предусматривается и на 1995 год. И не потому, что Минфин такой плохой, Правительство плохое, просто средств нет в федеральном бюджете.

К сожалению, этот процесс исправить было достаточно сложно, но, тем не менее, проблема пополнения местных бюджетов частично могла решиться за счёт передачи части акций государственных предприятий в управление или собственность на муниципальный уровень. Толчком для принятия данного решения могла стать соответствующая инициатива городов. Благодаря этому, в значительной степени можно было бы компенсировать потери за счёт приобретения необеспеченной социальной сферы или просто получить дополнительный доходные источники в местный бюджет. Соответствующее предложение от городов в Правительство направлялось, на различных встречах обосновывалось.

В последнем предложении не было ничего нового для нашего Правительства. Подобный способ расплаты за долги федерального бюджета предусмотрен, например, в Указе Президента Российской Федерации № 478 от 11.05.1995 «О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации». Отличие только одно: федеральные органы власти ищут способы расплатиться за свои долги с предприятиями, но, чаще всего, стараются «замолчать» свои долги перед местными бюджетами.

В поисках решения проблемы экономического укрепления муниципалитетов начали продумывать и запускать на реализацию разные варианты и схемы. Было несколько общегосударственных механизмов, которые позволяли более эффективно использовать рынок недвижимости в городах (и, если у нас получится, цивилизованный рынок земли).

Прежде всего – это развитие информационных систем межгородского рынка недвижимости. В рамках Госкомитета по имуществу это делалось, но можно сказать однозначно, что эффективной эту систему могли сделать только сами города. Ни один город никогда не давал достоверных данных по своему муниципальному имуществу, которое планировалось передать, в том числе и на межгородской рынок, ни одной государственной структуре – ни Правительству, ни Госкомимуществу, ни субъекту Федерации. Многие уже научены горьким опытом, что любая правдивая информация обращается против тебя же. Объединившись через единую информационную сеть с соответствующими условиями, в рамках Союза городов или какой-то отдельной структуры, при безусловном доверии друг другу, можно давать действительно проверенную, точную информацию. Вот тогда можно надеяться на значительное увеличение доходов от такого рода межрегионального торгового оборота.

Продумали ещё один способ решения общегородских проблем – это создание совместной, межгородской собственности. Во всех городах есть проблемы общественного транспорта, приобретения подвижного состава. Решить эту проблему вместе можно и быстрее, и эффективнее. В стране были предприятия, готовые преобразоваться в совместную, долевую, межгородскую собственность и наладить производство автобусов, троллейбусов на более выгодных условиях, по сравнению с существующими предприятиями-монополистами. Небольшие ресурсы каждого отдельно взятого местного бюджета за счёт их объединения позволяли на неправительственном уровне решить многие сложные и дорогостоящие экономические проблемы коммунального хозяйства. Это путь экономии средств и максимального экономического эффекта.

Однако различные попытки реализовать на практике эту идею показали, что всё же, на первоначальном этапе без поддержки государства не обойтись. Несколько троллейбусов, сделанных на предприятии, преобразование которого начали по описанной схеме, в города всё же поставили. Союз российских городов через свою дочернюю структуру получил даже долю в собственности завода-производителя. Но дальше дело не пошло.

И ещё одно направление, которое также могло работать на создание цивилизованного рынка недвижимости. Это координация разнородных общественных объединений, представляющих интересы самого разного рода структур, в том числе коммерческих, особенно тех, кто занимался вопросами рынка недвижимости в наших городах. Таких структур стало очень много: ассоциации, объединения оценщиков, риэлтеров, банки, фонды поддержки и развития и т. д. И все ставили перед собой задачу выхода на федеральное законодательство, лоббирование своих узконаправленных интересов. Чем, собственно говоря, занимались на федеральном уровне и мы, когда лоббировали интересы наших городов или системы местного самоуправления. Наступил тот момент, когда многие объединения почувствовали, что мы раздираем на части законодателя, а в результате получаем законодательные акты, которые не удовлетворяют ни одного из лоббистов. Начались попытки создания координационных структур, позволяющих договариваться между собой до выхода на федеральный уровень власти. Договорившись, легче совместными усилиями проводить согласованную политику.

Вечный повод для революций

Теперь перейдём к самой больной проблеме – земельной реформе. Города и все населенные пункты занимают около 2% всей территории Российской Федерации. Относиться к этой земле так, как у нас часто бывает, т.е. переносить все формы отношений из сельскохозяйственных угодий на городские земли – категорически нельзя. Земля в городах бесценна, потому что из-за высокой концентрации населения она имеет слишком важное значение для каждого отдельного человека и в целом для населения, объединенного совместными условиями проживания. Подход к земельной реформе в городах должен быть чрезвычайно осторожный, разумный и последовательный. Нельзя было спешить – по крайней мере, совершенно не допустимы были темпы, которыми у нас проводилась приватизация недвижимости в тех же городах.

«Основные положения Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г.», утвержденные Указом Президента РФ № 1535 от 22 июля 1994 г., запустили механизм продажи земли в частную собственность. Логика отдельных положений очередной программы приватизации можно обосновать лишь стремлением как можно быстрее придать процессу всё тот же «необратимый» характер. Ускоренное перераспределение собственности, создание класса собственников любой ценой, очередной раз становилось самоцелью процесса. И только в отдаленной перспективе, в «светлом будущем» просматривались интересы большей части населения.

Очередной раз ущемлялись интересы и права местных органов власти. Право продажи застроенных земельных участков во многих случаях предоставлялось органам государственной власти, осуществившим приватизацию расположенного на участке имущества. При этом: «Не может являться основанием для отказа в регистрации договора купли-продажи застроенного земельного участка и в выдаче соответствующего свидетельства о собственности на землю отсутствие надлежаще оформленных документов; о границах земельного участка (для всех категорий земель в границах населенного пункта, кроме земель сельскохозяйственного назначения, кроме земель водного и лесного фондов и особо охраняемых земель); о публичных сервитутах; об ограничениях на использование земли.

В указанных случаях свидетельство о собственности на землю обеспечивает реализацию всех прав собственника такого земельного участка, не требующих определения земельного участка в натуре».

На оформление договоров купли-продажи органам власти давалась одна неделя. А вот на выдачу теперь уже собственнику сведений об ограничении прав на использование земельного участка – 2 месяца.

Во-первых, мы ставили собственника в непонятное положение. О том, что же он купил у государства, собственник может лишь потом достоверно узнать у органов местного самоуправления.

Во-вторых, в такое же интересное положение мы ставили органы местного самоуправления. Земля, которая находилась в их ведении, распродалась государственными служащими, не имеющими непосредственного отношения ко многим проблемам населения, проживающего на данной территории. Как можно планировать социально-экономическое развитие своего населённого пункта, генеральный план застройки и т.д., если последним узнаёшь ситуацию в тех вопросах, по которым должен определять политику? Кроме того, практически не имеешь никакой возможности участвовать в подготовке самого решения?!

Чтобы земельная реформа приобрела системный, логически обоснованный характер, необходимо было признать и реализовать на практике ряд обязательных принципов.

Прежде всего, вся земля должна быть распределена по уровням собственности, соответствующим уровням власти в государстве. Необходимость данного подхода была предусмотрена ещё законом о земельной реформе 1991 года, статья 16 которого предлагала Правительству создать механизмы и реализовать именно эту задачу. Действие закона «О земельной реформе» прекращено Указом Президента РФ № 2287 от 24 декабря 1993 года. Однако необходимость решения задачи распределения земли по разным уровням собственности, как исходной, без которой невозможно юридически чисто и обоснованно ввести реальную частную собственность на землю, признавалась рядом специальных отраслевых законов. Например, Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации» устанавливал: «Недвижимость в градостроительстве – земли городов, других поселений и иных функциональных территорий с установленными границами и правами собственности...».

Гражданский Кодекс Российской Федерации, ст.217: «Имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законом о приватизации государственного и муниципального имущества». (Законом, а не Указом Президента – ещё одно противоречие практически внедряемых земельных отношений.) Пока же органы власти разного уровня по Конституции Российской Федерации «имеют право», реально владеют земельными участками, но не имели закрепленных прав собственников. Потому органы федеральной власти и продолжали делать, что считали нужным, влезая в чужие права и компетенцию.

Продажа земли в частную собственность не отвергалась, особенно, если это касалось решения личных, семейных проблем. Земля под коттеджное строительство или участок рядом с коттеджем – на здоровье, здесь нет каких-либо проблем.

Однако, по мнению большинства руководителей, в городах преимущественное право должно было отдаваться арендным формам земельных отношений. Они исходили из логики, что, во-первых, это один из основных в будущем источников дохода городских бюджетов, во-вторых, эта система отношений хорошо поддаётся регулированию и корректировке в случае ошибок, в-третьих, можно ввести какое-то стратегическое, тактическое и оперативное планирование. Своими руками отдавать будущий денежный мешок было просто неразумно.

Реальная практика показывала, что субъекты Федерации, получившие в силу различных причин большую самостоятельность и независимость от органов федеральной власти, внедряли именно такую систему земельных отношений. А это подтверждает, что она являлась

оптимальной. Данный вывод подтвердил и Президент Российской Федерации в Указе № 96 от 6 февраля 1995 года «О втором этапе приватизации в г. Москве»:

«Раздел 3. Установить, что приватизация недвижимого имущества, расположенного на территории г. Москвы, порождает право собственника этого имущества на получение в долгосрочную аренду (49 лет) соответствующего земельного участка. Типовые договоры долгосрочной аренды земли разрабатываются правительством Москвы и утверждаются (принимаются) Московской Думой».

«Раздел 4. Установить, что продажа земельных участков в г. Москве осуществляется только на основе законодательного акта».

Факт необязательности передачи в собственность земельного участка при приватизации расположенных на нём зданий и сооружений подтверждается и Гражданским Кодексом Российской Федерации, ст.271:

«Собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользования предоставленной таким лицом под эту недвижимость частью земельного участка».

Таким образом, насаждавшийся силовыми методами принцип обязательности продажи земли под приватизированными предприятиями не имел серьёзной юридической основы.

Чрезвычайно принципиален вопрос, кто же может продавать участки земли в собственность частных и юридических лиц. Длительное время это право было только у органов местного самоуправления. Логика такого порядка ни у кого не вызывала каких-либо сомнений. В связи с необходимостью земля могла быть изъята у населения для федеральных нужд, например, предприятие работало на ВПК. Теперь оно перепрофилируется на выпуск товаров народного потребления, теряет статус федерального предприятия, акционируется и переходит на другие организационные хозяйственные формы. Земля под этим предприятием, естественно, должна потерять статус федеральной. Она должна быть передана субъекту Федерации, а если ему не нужна, передаваться в систему местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны вместе с коллективом предприятия принимать решение, на каких условиях этот коллектив будет эту землю эксплуатировать и использовать. Разрешить выкупить или сдать в аренду лет на 100 – это право местных органов власти. Да, должны быть рамки, должны быть законы, должно быть законодательное поле, но решение остаётся за органом местного самоуправления.

Однако и в этом вопросе за первые годы реформ федеральные органы власти оттеснили местные органы на второй план или вовсе вывели их за черту участников принятия решений.

Проведём небольшой исторический анализ, из которого будет ясно, что любая помеха на пути реализации революционной, радикальной идеи легко убирается, если она начинает мешать этой идее. Пусть даже сама идея не вписывается в логику управления обществом.

Начнём с «давних, давних» времен – февраль 1990 года. «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле» установили, что: «Решение о предоставлении земельных участков во владение, пользование и аренду в пределах городской (поселковой) черты принимает городской (поселковый) Совет народных депутатов». (Аналогичное право дано сельскому Совету.) Правда, у Российской власти всегда был свой взгляд на проблемы. Однако исключительно передовой, прогрессивный Закон РСФСР своего времени «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» (ноябрь 1990 года) закрепил и развил этот принцип:

«Районные, городские (по их поручению – районные в городах), поселковые и сельские Советы народных депутатов в соответствии с земельным законодательством:

продают и предоставляют земельные участки во владение и пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам и изымают их в установленном законодательством порядке».

Закон РСФСР «О земельной реформе» (декабрь 1990 года):

«Приобретение земельных участков в собственность осуществляется через Совет народных депутатов, на территории которого расположен земельный участок».

Земельный Кодекс РСФСР (апрель 1991 года) передал определенные права органам власти субъектов Федерации предоставлять земельные участки в основном «для строительства объектов, имеющих союзное, республиканское и межрегиональное значение.., для садоводства, огородничества и животноводства жителям городов...», но из «специального фонда земель» и «по согласованию с сельскими, поселковыми, городскими, районными Советами народных депутатов». Однако передача земельных участков в собственность граждан, в пожизненное наследуемое владение, пользование и аренду закреплялась за местными Советами. (Указом Президента РФ № 2287 от 24 декабря 1993 года это право передано местным администрациям, но принцип сохранен.)

Указ Президента РФ № 301 «О продаже земельных участков...» от 25 марта 1992 года: «Продажа земельных участков в собственность осуществляется органами, уполномоченными местными Советами народных депутатов...».

Указ Президента РФ № 631 от 14 июня 1992 г. «Порядок продажи земельных участков при приватизации...», – тот же принцип.

Можно приводить примеры и дальше, однако уже, наверное, ясно, что много лет назад установленный и вполне обоснованный порядок никем не оспаривался, несмотря на все перемены во власти. И только в июле 1994 года Указ № 1535, утвердивший «Основные положения Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» дал право продажи земельных участков фактически органам государственного управления под приватизированными ими предприятиями.

В большой земельной приватизации местные власти не должны мешать! Земля, общенациональное достояние, практически выводилась из под контроля населения.

Муниципальный интерес?

Может быть, действия органов федеральной власти были оправданны, местные руководители слишком консервативны и государство проводило политику в их же интересах? Давало им дополнительные средства в местный бюджет, показывало пример, как надо работать?

Указ Президента № 631 от 14 июня 1992 года:

«Средства от продажи земельных участков в собственность направляются в бюджеты: местных Советов народных депутатов, на территории которых расположены проданные земельные участки, – 80 процентов;

республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга – 10 процентов;

Российской Федерации – 10 процентов».

Указ Президента Российской Федерации № 478 от 11 мая 1995 года «О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации»:

«Установить прилагаемые нормативы распределения средств, поступающих от продажи недвижимого имущества (находящегося в государственной и муниципальной собственности), в том числе земельных участков...

Местные бюджеты – 37 процентов.

Бюджеты республик, краев, областей, автономной области – 40 процентов.

Федеральный бюджет – 10 процентов».

(Остальные 13% – различным структурам управления, – авт.)

Доля местных бюджетов снижена с 80% до 37% – «прямая материальная заинтересованность»!

Может быть, это неизбежно для начала процесса? Дальше решения будут более взвешенные, главное – запустить механизм? Попробуем и на это ответить словами тех, кто принимал решения.

Председатель Госкомимущества России Сергей Беляев¹:

«Я бы хотел, чтобы пополам делились средства: в федеральный бюджет и предприятие. И все бы были заинтересованы. Но приходится кусочек туда, кусочек сюда: Фонд поддержки предпринимательства, Комиссия по ценным бумагам, местный бюджет...»

Вот такие перспективы?!

Это с деньгами. А что нас ожидало в самой земельной реформе? Государственная Дума приняла законы, ограничивающие стремительную приватизацию земли!

Из того же интервью С.Беляева:

«Мы намерены доказать в Конституционном суде несоответствие Закона о принятии первой части Гражданского Кодекса – в части замораживания статей о земле и о собственности на землю».

«Мы сейчас проводим тотальную приватизацию земельных участков под приватизируемыми предприятиями».

(Не «доказали», но уже «проводят»?!)

«Мы выступаем уже как представители движения «Наш дом – Россия», и наши решения суть уже политические решения».

(При чем здесь законы?)

Правда, сам представитель Правительства РФ (или «Нашего дома») говорит:

«И у нас теперь меньше уверенности, что наши сторонники нас будут совершенно точно поддерживать».

Могу добавить уверенности – не будут! Всем, кто занимается конкретными проблемами населения, кто крепко, двумя ногами стоит на земле, очень уж надоели радикальные преобразования, революции и «тотальные приватизации».

Чтобы всё сказанное не выглядело исключительно субъективной позицией автора, приведу оценку специалистами-земельщиками субъектов Федерации и городов России, объединенных в секцию Союза Российских городов, одного из Указов Президента.

Указ Президента № 478 от 11 мая 1995 года установил новую нормативную цену земли при продаже земельных участков расположенным на них приватизированным предприятиям в размере 10-кратной ставки земельного налога за единицу площади земельного участка. Многократное снижение цены земли рассматривалось как одна из мер по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации, а также ликвидации задолженности федерального бюджета приватизированным предприятиям.

Принятое Президентом Российской Федерации решение непосредственно затрагивало интересы субъектов Федерации и местного самоуправления. Для адекватного понимания сложившейся ситуации были рассмотрены правовые основания этого решения.

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации земли Российской Федерации находятся:

- в собственности граждан и юридических лиц;
- в муниципальной собственности;

¹ Интервью журналу «Эксперт». № I, июль 1995 года.

- в государственной собственности субъектов Российской Федерации;
- в государственной федеральной собственности.

2. С принятием в 1993 году Конституции вопросы распоряжения и разграничения государственной земельной собственности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Другими словами, распоряжение всеми земельными ресурсами Российской Федерации, не переданными какому-либо одному собственнику, осуществляется Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации совместно (п.1-в, ст.72). Это означает, что указанные земли находятся в общей (совместной) собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления без выделения долей каждого из собственников (ст.244 Гражданского Кодекса).

3. Таким образом, Указ Президента Российской Федерации № 478 относится к порядку установления цены (нормативной цены):

- во-первых, земельных участков, находящихся в исключительной собственности Российской Федерации;
- во-вторых, доли Российской Федерации в общей (совместной) земельной собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Устанавливаемый в Указе порядок распределения средств, получаемых при продаже земельных участков, также относится к цене указанной доли земельной собственности.

4. Порядок определения цены долей субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, а также распределения средств, получаемых при продаже приватизированным предприятиям этих долей должен быть установлен соответствующим соглашением органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с учётом объявленной цены доли Российской Федерации в общей земельной собственности и утверждён законодательным актом субъекта Российской Федерации.

5. При продаже земельного участка приватизированному предприятию, продажная цена складывается из цен, установленных совладельцами земельного участка, для долей их общего (совместного) имущества;

- первая – нормативная цена, установленная Указом;
- вторая и третья – цены субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

6. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также и органы местного самоуправления вправе отказаться от претензии на свою долю в общей совместной земельной собственности. В этом случае продажная цена земельного участка, передаваемого приватизированному предприятию, будет равна цене, установленной Указом Президента Российской Федерации № 478.

7. Решение органов государственной власти Российской Федерации об установлении полной продажной цены земельных участков по нормативной цене, определенной Указом Президента РФ, в одностороннем порядке без согласия субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, означает отказ от признания конституционных прав субъектов Российской Федерации в совместном распоряжении неразграниченной частью государственной собственности, определенных Конституцией РФ, ст.72.

Описанные основные подходы, принципы отношений к проблеме муниципальной собственности постоянно представлялись в конкретных документах, концептуальных записках, в предложениях к статьям проектов законов и решений исполнительных органов власти.

Редко встретишь отрицательный ответ на вопрос, должна ли быть муниципальная собственность.

Если будет самостоятельный местный бюджет, реальная муниципальная собственность, значит, будет и местное самоуправление! Актуальность базового федерального закона

«Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» вряд ли необходимо доказывать.

Всё надолго и параллельно

Многочисленные дискуссии вокруг различных положений альтернативных законопроектов о местном самоуправлении, о самом местном самоуправлении шли не только в официальных органах власти и созданных ими структурах. На различных конференциях, круглых столах, слушаниях, семинарах приводились и новые, и всё те же аргументы в пользу того или иного решения.

Фразы из записей на полях, на листках, на обороте повестки дня, сказанные в тот период кем-то в ходе споров, написанные в черновиках собственных выступлений:

«Воссоздание России – через возвращение к унитарному государству!» – «В условиях отсутствия перспектив стабильной центристской политики раскочка сверху даёт максимальное воздействие на жизнь. Нужно отобрать власть вниз, но не на региональный уровень, где будет повторяться в меньших масштабах государство».

«Города – способ интеграции, кто не понимает, работает на американский интерес». – «Не нужны сейчас города никому, ни Президенту, ни Правительству».

«Нет собственника – нет и самоуправления. Без собственника будем иметь дело с чиновником, получающим зарплату откуда-то, а он должен получать зарплату от населения».

«Столыпинская реформа – защита крестьян от местного самоуправления (общин)». – «Сейчас самоуправление – защита фермеров от варварства».

«Органы местного самоуправления (комитеты бедноты) уничтожили кулаков, крепких крестьян». – «Не органы самоуправления, а беспредел государственной власти. И сейчас довели народ сверху».

«Нужна сильная государственная власть для защиты каждого от волюнтаризма местного самоуправления. И только тогда местное самоуправление будет развиваться цивилизованно». – «Сильным государство может стать только при сильном местном самоуправлении, иначе будет не сильным, а полицейским».

«Без практики на нижних уровнях не будет сильных политиков на федеральном». – «Скорость продвижения худших экземпляров в столицу из провинции выше, чем толковых руководителей».

«Ошибки на местном уровне заметно дешевле для населения, чем на федеральном, масштаб меньше и исправлять легче».

«Сейчас мешают управлять, помогают умирать. В этой ситуации никаких назначений, ни губернаторов, ни мэров». – «Центр интереса капитала смещается вниз, население пассивно, выборы проблематичны – правит ими капитал».

«Мы понимаем, что нарушаем законы, хотя, конечно, законы исполнять надо».

«Поскольку нет оппозиции в виде партий, надо искать решение в соотношении властей».

«Отсутствие целей, тылов вынуждает заниматься не проблемами общества, а проблемами собственной власти. Отсюда бесчисленное количество реорганизаций властных структур, вертикаль исполнительной власти, надзорных органов, создаваемых по принципу верности. Нам нужна сильная государственная власть! Кто же с этим спорит? Но вертикаль политической власти, создаваемая административными методами, приводит лишь к взаимной зависимости, подчинённости и объективно демонстрирует собственную слабость. Демонстрирует внутреннюю пустоту и неуверенность».

«На перспективу смотреть тоскливо. Тоскливо потому, что значительная часть здоровых сил общества также больна. Больна ленью, бытовыми удобствами, душевным равновесием и

прочими интеллигентскими штучками. Вот если бы сразу к власти, без борьбы за неё, мы ещё смогли бы, а так – нет, не для меня. И эта правда опять из жизни».

«Встречается, что и ради людей работают».

«Чем больше Центр вмешивается в местную проблему, тем хуже жизнь в этом месте».

«В то время, как интеллектуальные эмоции влекут народы к демократии в её современном понимании, слабый и эмоциональный интеллект возвращает их к тоталитаризму».

«Ситуация спасается мэрами». – «Вы продлеваете агонию системы!»

«Всё надолго и параллельно».

Получите аргументы и обоснования

Общие – иногда казалось непреодолимые – проблемы тех лет объединяли руководителей городов. Одна из немногих категорий руководителей, которая объективно была способна к объединению. Способна к выработке общих целей, к совместному решению общих задач. Команда руководителей городов крепла и всё заметнее влияла на формирование государственной политики, касающейся развития муниципальной власти. Главы городов фактически обеспечивали относительную социальную стабильность в стране. За многими из них в городах стояла местная элита, неформальные лидеры местного сообщества. Это не те, у кого больше денег или властных полномочий. Работники образования, медицины, культуры или директора каких-либо предприятий, служением людям получившие большое доверие у горожан, многое определяли в местной жизни. Общаясь с ними, легче было понять, что можно и нужно было делать на самом вершине государства, как сильно мы отстаём с нормативной правовой базой, открывающей им возможности и действовать самостоятельно.

В конце 1994 года была предпринята попытка обобщить сказанное за год в дискуссиях по положениям законопроектов, в январе 1995 года вышла соответствующая работа.

«Нет Закона – нет порядка.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Каким ему быть? О некоторых спорных моментах».

Давно отбушевали страсти вокруг подготовки и принятия новой Конституции Российской Федерации, отметили уже первую годовщину, но бурные споры среди политиков продолжаются. Как понимать те или иные нормы и положения основного Закона? Казалось бы ясные и конкретные формулировки вызывают многозначные толкования в зависимости от интересов людей, применяющих их на практике. И уж совсем велик диапазон мнений, если положения Конституции РФ представлены в общем, расширительном виде или касаются новых, мало отработанных в государстве проблем.

Сказанное в полной мере относится к местному самоуправлению. Очень много дискуссий вокруг статьи 12 Конституции, в которой сказано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Сама по себе эта норма – большой успех разработчиков, заложивших действительно демократические основы нашего государства в будущем. Преодолев врождённый командно-распределительный менталитет сегодняшнего поколения, удалось сделать большой шаг вперед по пути переустройства нашего общества.

Может быть, правда, этот успех понятен пока не всем политикам и не нашел должного внимания в пропаганде самой идеи. И именно поэтому большое значение приобретает дальнейшая работа по развитию принципов местного самоуправления в законодательстве и в реальной жизни. Сумеет ли через эти принципы ускорить развитие нашего общества и решить многие вопросы на местном уровне или заморозим, как часто у нас бывает, всякое движение на том месте, куда нас вынесли административные методы управления последних десятилетий?! Интересующиеся проблемой хорошо знают, какая

напряжённая борьба идет вокруг проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Становление этого уровня власти возможно лишь при решении целого ряда принципиальных вопросов, его характеризующих.

Попробуем разобраться в различных аргументах, приводимых по спорным моментам.

Вопросы местного значения

Прежде всего: какие виды деятельности следует в Законе отнести к вопросам местного значения? Ни один специалист сегодня не сомневается, что это муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство, инженерное обеспечение населённых пунктов, благоустройство, охрана окружающей среды, различные виды социальной поддержки населения и многое другое. Хотя и этот, весьма ограниченный, перечень вызывал немало сомнений всего несколько лет назад. Неожиданные разногласия возникли вокруг положения о том, что органы местного самоуправления должны отвечать не только за качественное и оперативное решение текущих вопросов жизни населения, но и обеспечивать комплексное социально-экономическое развитие своей территории. Возражения обосновываются тем, что у местных органов нет и никогда не будет необходимых средств для решения этой проблемы, которая традиционно решалась за счет государственных ресурсов.

Однако именно фактическое отстранение местных руководителей от участия в выборе профиля и объёмов промышленного строительства привело к явным перекосам в хозяйственной и социальной сферах. Сейчас мы это расхлёбываем. Поселения с одним основным градообразующим предприятием оказались в кризисном положении: отсутствие заказов, соответственно, источников налоговых поступлений, ликвидация рабочих мест – как из этого выбраться?

Много проблем и там, где с самого начала интенсивно развивались строительно-монтажные комплексы, которые, в свою очередь, обуславливали выбор места для разнообразных по технологии промышленных производств. В результате – экологически вредная среда для проживания людей.

Органы местного самоуправления, выступающие в интересах населения, – единственная система власти, которая, учитывая все местные факторы, может оценить, на каких условиях развитие того или иного производства может быть выгодным. Каков потенциал трудовых ресурсов, сколько требуется рабочих мест для женского и мужского труда. Каково должно быть социальное и жилищное сопровождение выбранных решений. И всё это в тесной увязке с общественным мнением, с быстрой обратной связью. При этом наличие разных инвесторов – частных, государственных, иностранных – лишь помогает делу.

Только непосредственное участие в решении этих вопросов органов местного самоуправления может позволить сочетать интересы государства и населения, проживающего на данной территории. Тем более, что большинство местных руководителей уже практически занялись не только перспективным развитием, но и исправлением многолетних перекосов в социальной сфере.

Выполнение органами местного самоуправления государственных функций управления

Закон должен дать достаточно детальное распределение функций управления между двумя уровнями власти – государственным и местным самоуправлением. Чтобы снять вечные вопросы: кто за что отвечает и кто кому что должен? Конституция и действующее законодательство позволяют это сделать.

Государство через любые формы управления, которые выбирать ему, обязано обеспечить каждому гражданину минимально необходимый набор социальных гарантий. Государство – каждому! Тут допустимы и прямые властные, отраслевые вертикали, и делеги-

рование полномочий местному самоуправлению, и любое сочетание организационных форм. Естественно, что делегирование должно сопровождаться необходимыми ресурсами и контролем. Существующая практика подтверждает, что делегирование экономически оправдано. В большинстве случаев это повышает адресность услуг, упрощает организационно-бюрократические схемы.

Но, в любом случае, обеспечение социальных стандартов – функция государства. Нельзя это путать с вопросами местного значения.

Пока мы имеем стандартную ситуацию. Государство перепоручает (а не делегирует) местному самоуправлению свои обязанности, но не сопровождает соответствующими ресурсами. И почти сразу, при первых же неурядицах, публично обвиняет органы местного самоуправления в несостоятельности. Хотя, если заглянуть в суть вопроса, главные претензии должны быть адресованы самому государству.

Таким образом, в Законе нельзя закреплять за местным самоуправлением функции управления (перечень вопросов), которые относятся к государственному уровню. Должен быть предусмотрен порядок и условия делегирования. Главный смысл местного самоуправления как системы власти – обеспечение потребностей населения (общих потребностей), объединённого совместным проживанием на какой-то территории. И, что вполне естественно, расширение услуг каждому гражданину (по отношению к минимальным государственным стандартам) за счёт местных возможностей.

Территориальные основы местного самоуправления

Это, пожалуй, самая сложная и дискуссионная проблема. И, судя по многочисленным спорам и аргументам, сегодня нет однозначного, «хорошего» решения. Удастся ли из возможных вариантов выбрать лучший? Дело в том, что здесь необходимо отталкиваться от существующего административно-территориального деления, далекого от совершенства.

В этой большой проблеме есть целый ряд различных по сложности вопросов. Попробуем их рассмотреть.

1. Должна ли система местного самоуправления охватывать всю территорию государства? Или возможно наличие территорий, на которых функции управления осуществляются исключительно органами государственной власти?

В интересах населения хотелось бы, чтобы вся территория страны находилась в ведении органов местного самоуправления. И пусть не смущают некоторых слова «в ведении», это вовсе не означает «в собственности». Ведать – это, прежде всего, иметь возможность в той или иной степени осуществлять контрольные функции за использованием природных ресурсов – главным нашим богатством и достоянием. Наличие «незакрытых» системой местного самоуправления территорий практически однозначно приводит к их использованию, эксплуатации в узко ведомственных, отраслевых интересах. Следы «деятельности» на подобных «закрытых» территориях, которая осуществляется вроде бы от имени и в интересах государства, распространяются далеко за их границы. А глубина образующихся экономических и экологических проблем окутана «государственной тайной» (понятием весьма растяжимым).

Так что ясно: система местного самоуправления, по возможности, должна охватывать всю территорию государства. Почему «по возможности»? Потому что встречаются ситуации, когда органам местного самоуправления чисто технически трудно выполнять функции, вытекающие из термина «в ведении». Характерный пример – военный полигон на Новой Земле. При совершенно конкретном, целевом использовании этой удалённой и замкнутой территории здесь практически отсутствует финансово-экономическая база для формирования органов местного самоуправления как властных структур, несмотря на наличие гражданского населения. Искусственное «присоединение» к какой-либо другой ад-

министративно-территориальной единице, на которой осуществляется местное самоуправление, даст такой же искусственный эффект. Представляется наиболее целесообразным, чтобы интересы населения в данном случае представляли непосредственно органы государственной власти Архангельской области с вполне конкретными полномочиями, определёнными специальным законодательным актом Российской Федерации. Непосредственно на Новой Земле наиболее эффективными могут оказаться различные формы общественного самоуправления.

2. Самая простая ситуация – города областного (краевого, республиканского) подчинения без районного деления. В данном случае территория местного самоуправления, как правило, совпадает с территорией самой административно-территориальной единицы, и здесь должны быть полноценные органы местного самоуправления, муниципальная собственность, самостоятельный бюджет.

Законодательного регулирования на уровне субъекта Федерации потребует определение статуса пригородных земель и земель развития городов, если они являются территорией других, соседних субъектов местного самоуправления. В данной ситуации возможно совместное принятие решений различными органами местного самоуправления по освоению и развитию городских территорий.

3. Достаточно определившаяся на практике ситуация – крупные, промышленно развитые города с районным делением.

Бесконечные споры и столкновения в 1990–91 гг. при подготовке и принятии Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» с целью отстоять самостоятельность районных структур власти в городах закончились достаточно быстро при попытках реализовать эту идею на практике. Город – единый организм, разорвать функции управления им на части – значит разрушить само управление. Это сразу стало ясно, и пошло фактически добровольное объединение средств в единый городской бюджет. Районы остались и останутся в обозримой перспективе, но не как субъекты местного самоуправления, а как структурные элементы управления единым городским хозяйством. Им передаются вполне конкретные полномочия по решению хозяйственных и социальных вопросов, обеспечиваемые финансированием из городского бюджета. В некоторых городах районам сейчас возвращают возможность иметь самостоятельный бюджет. Это даёт стимул искать дополнительные доходные источники, учиться зарабатывать самим. Но при этом районные структуры остаются элементами единой системы управления, производными органов власти всего города.

По тем же причинам (единство городского хозяйства) оказались несостоятельными попытки отдельных формирований общественного самоуправления в городах получить полномочия органов власти, фактически подменяющих районные структуры. Законодательство о местном самоуправлении регулирует деятельность местного самоуправления как самостоятельной, конституционной системы власти и управления, составляющей элемент государственного устройства.

4. Казалось бы, не очень сложный, но трудно решаемый на практике вопрос – организация местного самоуправления в городах федерального значения.

Не очень сложный потому, что в мире накоплен богатый опыт. Вот наиболее частая и эффективная модель:

Центральная (как правило, «старая») часть города управляется непосредственно органами власти этого города. Здесь могут присутствовать привычные районные структуры управления. Подчеркиваю: управления, о котором речь шла выше. Относительно замкнутые городские поселения, некогда самостоятельные, а теперь слившиеся с мегаполисом, получают статус самостоятельных муниципалитетов с полноценным местным самоуправлением. По отношению к ним органы власти города выступают в роли (в нашей

терминологии) субъекта Федерации. Отсюда и понятия – «Монреаль» и «Большой Монреаль», «Лондон» и «Большой Лондон».

Подобная схема организации власти проверена, логична, казалось бы, применима и у нас в мегаполисах России. В частности, в состав большого Санкт-Петербурга уже входят целые города – Кронштадт, Петергоф, Ломоносов, Пушкин, Красное Село и другие. А могли бы входить со своими полноценными органами местного самоуправления, имея самостоятельный бюджет, муниципальную собственность и т.д. Управление от этого только улучшилось бы. Тем более, что Санкт-Петербург имеет статус субъекта Федерации.

Разработчики проектов закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» отдают этот вопрос на регулирование самим субъектам Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

5. Города – столицы субъектов Российской Федерации. Как правило, органы власти самого субъекта Федерации, расположенные в этих городах, претендуют на несвойственные им функции. Дублируя, подменяя непосредственные органы власти города, они создают путаницу и фактическое двоевластие. Некоторые уже заговорили о необходимости введения прямого государственного управления в столицах субъектов Федерации, что противоречит не только Конституции Российской Федерации, но и логике. Город есть город, как его не назови. Управление в городе осуществляется по одним и тем же принципам, мало зависимым от размера и статуса.

Проблемы города из-за выполнения столичных функций должны решаться специальным законодательным актом субъекта Федерации по аналогии с Законом о Москве – столице Российской Федерации.

6. Самый спорный и дискуссионный на сегодня вопрос – сельские районы.

Именно этот вопрос является сейчас одним из главных предметов раздора разных специалистов. Вспомните битвы аргументов вокруг районов в городах. Сейчас выстроены баррикады на новых рубежах – вокруг сельских районов. Однако, если законодатели не будут слишком мешать, если мы в принципе не откажем местному самоуправлению в праве на существование, этот вопрос разрешится через 2–3 года ко всеобщему удовлетворению.

В чем суть проблемы?! Конституция Российской Федерации определила, что местное самоуправление осуществляется населением в границах городских, сельских поселений и на других территориях. Фактически законодателям предстоит расшифровать эту норму. И вот здесь многие как раз и наталкиваются на особенности (а зачастую на несовершенство) нашего административно-территориального устройства.

В районных центрах сосредоточены объекты и сходятся нити решения многих социальных проблем населения: районные больницы, отделы образования, транспортные предприятия, дорожные службы, социальные фонды и т.д. Исходя из того, что большинство населённых пунктов внутри района по своему финансово-экономическому положению не смогут самостоятельно обеспечивать решение всех этих вопросов жизнедеятельности населения, но и не отказывая им в возможности организации местного самоуправления, часть специалистов предлагает законодательно закрепить двухуровневую систему местного самоуправления в сельских районах. И тут же (если они действительно специалисты) попадают в собственную ловушку, прекрасно понимая, что двухуровневого самоуправления не бывает. **У местного самоуправления может быть только один вышестоящий орган – Закон.** Появление любого вышестоящего органа местного самоуправления фактически означает (если не кривить душой) ликвидацию возможности организации местного самоуправления на нижнем уровне.

В поисках выхода из тупика предлагается делить компетенцию, полномочия, бюджет. Сохранить на какой-то ограниченный период эту двухуровневую систему. Но можно долго рассказывать о безуспешных попытках разделить компетенцию вместе с полномочиями и бюджетом ещё при подготовке союзного Закона и первого российского Закона о

местном самоуправлении. Безуспешных потому, что главные функции местного самоуправления по решению проблем жизнедеятельности населения, объединенного совместными условиями проживания, на районном уровне не реализовать. Слишком разные эти условия – от городов до хуторов. И консервация ситуации на какой-то отрезок времени также ничего не даст. Ни в ограниченный период, ни в обозримой перспективе районные центры не утратят своего значения как города, определяющие решение многих социальных проблем населения района.

Так где же выход? Вспомним ещё раз о районах в городах. Сама жизнь привела здесь к ликвидации двухуровневой системы местного самоуправления. Самоуправление осталось на уровне города, а главные функции внутригородского района – управление. В сельских районах можно поступить так же, только наоборот. В районах остаются функции управления, а внутри района, по поселенческому принципу, организуется местное самоуправление.

А теперь несколько поясняющих аргументов. Предлагаемый вариант решения проблемы сельских районов хорошо вписывается в законодательство. Конституция Российской Федерации налагает на государство обязанности обеспечить каждому гражданину возможность получить набор минимальных социальных стандартов – по образованию, по медицинскому обслуживанию, по социальной защите и т.п. Это именно то, чем сейчас в основном и занимаются органы власти сельского района. Пусть и продолжают этим заниматься от имени государства под управлением субъекта Федерации. Решение вопросов организации совместного проживания населения в конкретном населённом пункте или группе поселков должно быть передано соответствующим органам местного самоуправления с доходными источниками для формирования бюджета и муниципальной собственности. Но решение части этих вопросов может, по обоюдному согласию, централизоваться на уровне района. В этом случае избираются или формируются соответствующие органы, выполняющие контрольные функции.

Предлагаемый вариант решает проблему городов районного подчинения – самых ущербных административных единиц. Напомню, город есть город, каким бы он ни был.

Предлагаемый вариант существенно упрощает работу по совершенствованию административно-территориального деления внутри субъекта Федерации. Немало ситуаций, когда житель посёлка, расположенного рядом с городом, имеющим все необходимые службы, вынужден ехать за много километров в районный центр для получения элементарной справки или услуги. Органы местного самоуправления района (из имеющейся практики) объективно работают на сохранение всей этой несуразности.

Можно, конечно, приводить ещё аргументы, в т.ч. и отрицающие предлагаемый вариант, но всё-таки положительных моментов, как кажется, больше.

Для реализации всех возможных предложений (тем более, что однозначного мнения специалистов пока нет) необходимо в Законе Российской Федерации о местном самоуправлении предусмотреть многовариантность решений. Это ускорит выход на оптимальные схемы как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти субъекта Федерации. Консервация в Законе существующей двусмысленности в сельских районах затормозит не только совершенствование организационных структур, но и экономическое развитие поселений внутри сельского района.

Положение (устав) о местном самоуправлении

В необходимости существования данного акта в настоящее время сомнений нет. Достаточно понятно и его возможное содержание. Обсуждаются различные варианты его принятия и регистрации. Мнение большинства, что регистрация должна проводиться субъектом Федерации, но носить заявительный характер. Отказ в регистрации устава местного самоуправления возможен лишь по юридическим основаниям и через соответ-

ствующую судебную систему, чтобы свести к минимуму возможность субъективного подхода.

Как принимать устав? Естественно, основная роль в этом процессе отводится выборному органу местного самоуправления, наделённому представительными полномочиями. А если его нет, то через референдум на территории местного самоуправления. Причем, в условиях жёсткой вертикали исполнительной системы власти и взаимной зависимости её руководителей, инициатива подготовки проекта устава, проведения референдума, вплоть до сбора необходимых средств на его проведение, может принадлежать активным членам местного сообщества. Другого способа в некоторых ситуациях может просто не быть при активном сопротивлении противников местного самоуправления.

Муниципальная служба

В самом начале подготовки проекта Закона о государственной службе (ещё в стенах Верховного Совета Российской Федерации) активно обсуждался вопрос, включать или не включать муниципальных работников в единую сетку служащих в государстве. Руководителям органов местного самоуправления удалось отстоять мнение, что муниципальная служба – самостоятельный вид деятельности, не входящий в государственную систему. Объединение этих понятий фактически приводило к восстановлению единой вертикали политической власти по типу КПСС. Сегодняшним законодателям пока удаётся оставаться на позициях руководителей органов местного самоуправления.

Однако многие положения о государственных служащих применимы и к муниципальной службе. Вероятнее всего, муниципальная служба должна регулироваться специальным законодательством Российской Федерации и субъектов Федерации. При этом, в случае перехода специалиста из муниципальных структур в государственные должно, безусловно, учитываться его квалификационное и должностное положение.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления

От решения этого вопроса, по мнению всех разработчиков, зависит, будет или нет в Российской Федерации развитое местное самоуправление. Совершенно ясно, что одним Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эту проблему не решить. Предстоит много работы, споров и столкновений по формированию финансово-экономической основы местного самоуправления через специальное законодательство.

Основные подходы ясны. Максимально возможное закрепление собственных доходных источников для формирования самостоятельного местного бюджета. Повышение удельного веса местных налогов в общей сумме собираемых налогов. Формирование и закрепление за органами местного самоуправления муниципальной собственности в истинном значении этого понятия.

Несколько противоречивым может показаться мнение многих руководителей органов местного самоуправления по одному конкретному вопросу – о возможности формирования внебюджетных фондов. Выступая за сокращение внебюджетных фондов на федеральном уровне, они одновременно считают целесообразным их сохранение на какой-то период на уровне местного самоуправления.

Федеральные фонды, имея весьма заметный управленческий штат, мало подконтрольны всем уровням власти. Эти обстоятельства, естественно, возбуждают вопросы об эффективности их использования.

Внебюджетные фонды на местном уровне, при отсутствии закреплённых доходных источников местного бюджета, дают реальную возможность поиска дополнительных источников финансирования. Они же являются местом консолидации различных внебюджетных средств по решению конкретных местных вопросов. Внебюджетные фонды местного самоуправления просто поставить под контроль выборного органа. В суще-

ствующей на практике ситуации государству пока выгодно оставить местным органам власти некоторые дополнительные возможности для маневра.

Выборы глав администраций (глав местного самоуправления)

Ещё один больной – политический – вопрос, предмет многочисленных столкновений. Вопрос, который самих глав администраций уже несколько лет держит в подвешенном состоянии.

Для сторонников местного самоуправления бесспорно утверждение: «Не назначать!»

Назначение глав местных администраций государственными органами власти ничего общего с местным самоуправлением не имеет. Но большинство глав «местного самоуправления» сегодня назначены и являются реально действующей силой на местах, обеспечивая хоть какой-то порядок. Именно им в значительной степени удаётся обеспечивать относительную экономическую и политическую стабильность. Кроме того, многие из них прошли в недавнем прошлом различные избирательные процедуры и получили поддержку населения.

Из сказанного вытекает, что вопрос об избрании глав необходимо решать в ближайшее время, не позже начала работы следующего созыва представительных органов. Однако и ускорение этого процесса через одномоментное, поголовное, срочное проведение повсеместных выборов ничего, кроме дестабилизации ситуации, не даст. Должен быть предусмотрен период перехода из одного состояния в более правильное. Пусть короткий, но период.

Однако уже сейчас, в любом случае, возникающие вакансии должны заполняться по той или иной выборной схеме или с участием выборных органов местного самоуправления.

Сами схемы заполнения вакансий глав администраций могут быть различными. Федеральный закон и законы субъектов Федерации должны давать такую возможность, поскольку каждая схема имеет и положительные, и отрицательные стороны. Бесспорно лишь одно: этот вопрос должен решаться только местным сообществом – самостоятельно или через выборный орган местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации определила – местному самоуправлению быть и даже переходный период на его формирование не определила. Но его (местного самоуправления) в реальности практически нет – в истинном понимании слов. И взяться ему в одночасье неоткуда. А потому, как бы ни хотелось решить всё быстро, придётся планировать какой-то переходный этап, желательно достаточно короткий.

В этот период необходимо, прежде всего, на уровне субъектов Федерации, решить территориальные проблемы, вопросы формирования органов местного самоуправления, принятия законодательных актов, конкретизирующих те или иные положения и многое другое. Корректировке подлежат и многие законодательные акты Российской Федерации. В Федеральном Законе должны быть предусмотрены основополагающие рамки этого процесса, ограничения по срокам, чтобы переходный период не затянулся.¹

Пояснить, наверное, целесообразно два момента, которые в момент появления данной публикации были ещё достаточно актуальными.

Города «областного» и «районного» подчинения – терминология, от которой пытались избавиться начиная с 1990 года. Город не может быть какого-либо «подчинения». Сложно было убрать данные понятия не столько из законодательства, сколько из памяти «советского детства». Спросите у представителей старшего поколения, как запустить в работу обычный пенный огнетушитель. Четыре человека из пяти, а может и все пять, скажут, что его надо пе-

¹ В.Кирпичников. «Долгий бег на месте», Сосновый Бор Ленинградской области, 1995 г.; общественно-политический журнал «Российская Федерация», № 2, 1995.

ревернуть вниз головой и стукнуть о пол, после чего пойдёт пена. Так всех учили в далёкой теперь школе. Лет сорок уже, как стучать огнетушитель не надо, достаточно просто ручку повернуть. Но заложенная в память инструкция не позволяет избавиться от старых стереотипов.

Во всех обсуждаемых законопроектах о местном самоуправлении с 1989 года предполагалась возможность делегирования каких-либо полномочий органам общественного самоуправления, с необходимыми ресурсами, в том числе. Как-то так сложилось, что данный вопрос глубоко не обсуждался, само собой получалось. При подготовке проекта закона в 1994 году разработчики пришли к выводу, что делегировать властные полномочия общественным формам самоорганизации граждан недопустимо. Органы власти, местного самоуправления в частности, могут принимать решения, обязательные для исполнения на подведомственной территории, потому они и органы власти. Органы общественной самоорганизации граждан такими возможностями не располагают. Понятное, как будто, объяснение, но споров данное положение, новое в законодательстве, вызвало много. Несогласные свои законопроекты готовить стали.

Наконец «запараллелили» два проекта

Объединённая рабочая группа, созданная распоряжением руководителя Администрации Президента Российской Федерации, имея подготовленный проект закона ещё в начале лета 1994 года, много месяцев занималась фактически политическими вопросами. Всё это время ежедневно шла разъяснительная работа, согласование позиций в различных органах власти, индивидуально с руководителями государства, чьи решения многое определяли. Важно было получить как можно больше союзников на последующей стадии принятия и реализации закона. Проект закона подробно обсуждался руководителями органов местного самоуправления – теми, кому на практике предстояло его реализовывать. Текст законопроекта «созревал». Одновременно необходимо было предотвратить принятие на осенней сессии безальтернативного пока «депутатского» проекта, что могло поставить большой вопрос о самой возможности выхода в свет закона.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, внёс проект закона на рассмотрение Государственной Думы 22 декабря 1994 года, назвав его «подготовленный Правительством Российской Федерации». Президент оставил себе, наверное, некоторый политический резерв для корректировки позиции, если такая необходимость появится при рассмотрении проекта.

Своим Распоряжением от 6 января 1995 года Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И.П. Рыбкин определил:

1. Направить проект закона всем субъектам законодательной инициативы для замечаний и предложений. Рекомендовать «законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации внести свои замечания и предложения по законопроекту с учётом мнения органов местного самоуправления».

2. Внести законопроект, поступивший от Президента Российской Федерации, «на рассмотрение Государственной Думы одновременно с законопроектом от 16.06.1994 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленным группой депутатов Государственной Думы».

Понятие местного самоуправления в законопроекте, внесённом Президентом Российской Федерации в декабре, незначительно изменилось по отношению к проекту в редакции от 20 июня 1994 года:

«Статья 1. Местное самоуправление в Российской Федерации

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Местное самоуправление – форма народовластия, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения».

Практически не изменилась редакция статьи, устанавливающей и расшифровывающей понятие «местное сообщество». Однако в этом же месяце, в декабре 1994 года, был принят Гражданский Кодекс, который ввёл в законодательство понятие «муниципальное образование». Теперь в законе о местном самоуправлении надо было расшифровывать этот термин. Споры по поводу «сообществ» прекратились, и в дальнейшем, при работе над законопроектом в Думе, «местные сообщества» исчезли из текста.

Не изменилась принципиальная статья о территории местного сообщества:

«Местное самоуправление осуществляется населением в границах городских и сельских поселений. В случае ведения кочевого и хуторского образа жизни и хозяйствования местное самоуправление осуществляется населением в границах иных территорий, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации при обязательном учёте мнения населения».

Проект устанавливал «поселенческий» принцип организации местного самоуправления. Конституционную норму «и на других территориях» редакция законопроекта соблюдала, но вводила в реальную практику в ограниченных пределах и только в конкретных случаях. Судьба муниципальных образований на уровне сельских районов, в случае принятия без изменений внесённого Президентом проекта закона, была очевидна.

Проект «подготовленный Правительством» от 22 декабря 1994 года существенно отличался от «правительственного» в редакции от 20 июня 1994 года новыми статьями:

«Статья 40. Понятие и признаки финансово-экономической несостоятельности местного сообщества.

Статья 41. Осуществление местного самоуправления в случае финансово-экономической несостоятельности местного сообщества.

Статья 42. Режим временного государственного управления».

Данные нормы проекта вводили режим банкротства муниципальных образований.

При отсутствии у большинства муниципальных образований достаточной собственной финансово-экономической базы впервые введённые в законопроект положения могли стать мощным политическим инструментом давления на «неугодных» государственным органам руководителей местного самоуправления. Не хватало не только налоговых источников, но и муниципальная собственность, способная давать неналоговые доходы, к 1994 году была ускоренными темпами приватизирована.

Итак, в самом конце 1994 года в Государственной Думе на рассмотрении оказались два противостоящих друг другу проекта. Был, правда, ещё один проект, третий, внесённый в Государственную Думу депутатами А.А. Долгополовым, В.А. Тихоновым и другими. Последний проект абсолютизировал независимость местного самоуправления в стране. Это тот вопрос, который был подробно исследован и решён на стадии подготовки новой редакции Конституции Российской Федерации. В третьем проекте не был проработан ряд принципиальных вопросов, и впоследствии он был снят разработчиками в пользу «депутатского» проекта.

Проект Президента и Правительства однозначно предписывал введение только одного уровня местного самоуправления, предусматривал банкротство муниципальных образований. Проект депутатов привязывал организацию местного самоуправления к сложившейся системе административного устройства, во многом восстанавливал распущенные в 1993 году Советы и принципы их функционирования. Два крайних варианта, неприемлемые для представителей

того или иного политического спектра. В каждом из проектов было много других спорных моментов. Раскол в рабочих группах на стадии подготовки проекта закона не позволил внести согласованный и приемлемый для большинства вариант текста. Тем не менее, основные разработчики столь необходимого закона считали большим успехом то, что Президент после полугодов сомнений внёс свой проект. Теперь руки развязаны, ресурсы для работы в рамках законодательного органа немаленькие, можно реально многое исправить. Разногласия разработчиков разных проектов не носили непреодолимого характера, большинство из них в прошлые годы работали в единой команде.

На повестку дня вышел весьма принципиальный вопрос, какой из двух законопроектов будет одобрен в первом чтении? До рассмотрения в первом чтении какие-либо поправки вносить невозможно, вся работа пойдёт между первым и вторым чтениями, какой проект станет базовым – серьёзный вопрос. Из тактических соображений, конечно важно, чтобы это был проект Президента, – для последующих стадий принятия закона важно. Однако к концу 1994 года он очевидно проигрывал во мнении депутатского корпуса. Авторы «депутатского» проекта зря полгода не теряли, работали в депутатских группах и фракциях. В регионах они сделали ставку на своих коллег, депутатов законодательных собраний субъектов Федерации, разослав им проект для обсуждения и предложений.

Противостояние альтернатив

Противостояние альтернативных проектов перешло на формальную основу, записки и заключения стали писать. Не друг другу, а в Комитет Госдумы по вопросам местного самоуправления – арбитру. Депутаты, напорившись и разойдясь напрочь в позициях, привлекли внешние силы. Вот вам! Независимые эксперты так же, как и мы, думают. К заседанию Комитета 19 января 1995 года поспели заключения разных экспертных групп с подписями всех их экспертов.

В первой – организованной Союзом российских городов – сторонники «президентского» проекта: Черников В.А., депутат Калужской областной Думы; Крюков В.А., председатель комитета аналитических работ администрации г.Челябинска; Симонов А.М., управляющий делами администрации г.Самары; Заура Ф.И., заведующий отделом по вопросам местного самоуправления и общественных организаций г.Пскова; Миневич В.Я., председатель комитета по вопросам местного самоуправления г.Твери; Игудин А.Г., зав. Сектором научно-исследовательского финансового института Минфина; Барский А.Д., ведущий научный сотрудник Центрального экономико-математического института.

Из заключения данной группы:

«1. К общему в представленных проектах можно отнести:

- определение местного самоуправления в качестве одной из основ демократического общества;
- создание органов местного самоуправления из числа выборных лиц, избираемых населением;
- установление системы гарантий, обеспечивающей функционирование системы местного самоуправления;
- установление ответственности органов местного самоуправления перед населением и Законом, а также ответственности юридических и физических лиц за неисполнение правовых актов органов местного самоуправления.

2. Принципиальные отличия законопроектов:

- вариант «Д» (депутатский) предполагает создание системы «вышестоящих» и «нижестоящих» органов местного самоуправления, что влечет за собой необходимость подробного разграничения полномочий этих органов;

– вариант «П» (президентский) устанавливает право местных сообществ на самостоятельный выбор населением форм осуществления самоуправления, что полностью корреспондируется с Конституцией РФ;

– вариант «Д» детально регламентирует деятельность органов местного самоуправления;

– вариант «П» устанавливает основы местного самоуправления, которые, с одной стороны, ограничивают произвольное толкование вопросов местного самоуправления субъектами Федерации, с другой – создают базу для развития многообразных форм самоуправления в РФ;

– вариант «Д» базируется на положениях закона 1991 года, достаточно определено устанавливая территории, на которых осуществляется местное самоуправление;

– вариант «П» устанавливает гибкий подход в вопросах определения территории местного самоуправления, оставляя за субъектами Федерации и местными сообществами возможность учета местных исторических, культурных и иных традиций;

– вариант «П» с полным основанием может стать основой для обсуждения и доработки (с учетом положений варианта «Д»).

Некоторые члены второй экспертной группы были привлечены для работы над проектом закона также Союзом российских городов, только в процессе споров и рассуждений встали к нему в оппозицию. Свобода мнений и убеждений получилась в реальной практике, а не в программных документах. Казьмин В.И., зав. сектором аппарата Конституционного Суда РФ; Бутукова Н.В., консультант Воронежской областной Думы; Пискотин М.И., и.о. главного редактора журнала «Российская Федерация», в своём заключении отдали предпочтение «депутатскому» варианту. Изъянов много в обоих вариантах, но «Д» легче довести до ума – так они посчитали:

«Вариант «П» – «местное самоуправление осуществляется населением в границах городских и сельских поселений», а также в границах иных территорий, под которыми понимаются только те, где проживает население, ведущее кочевой и хуторской образ жизни.

Понятие «иные территории» сужено по отношению к норме Конституции РФ, где обозначены «другие территории». Ущемляется право субъекта РФ самому определять, кто является субъектом местного самоуправления на его территории».

По одним и тем же формулировкам одного и того же проекта разные суждения. Первая группа экспертов трактует: «оставляют за субъектом РФ... возможность», вторая: «ущемляют право субъекта Федерации самому...». По сути же, вторая экспертная группа отвергала «поселенческий» принцип организации местного самоуправления, заложенный в проекте «П». У второй группы и другие серьезные замечания:

«Противоречат ст.12, 133 Конституции РФ ст.40–42 законопроекта, внесенного Президентом, предоставляющие возможность органам государственной власти не только вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, но и фактически ликвидировать их под предлогом финансово-экономической несостоятельности местного сообщества. Понятно, что в нынешней экономической ситуации можно признать несостоятельным все местное общество.

В проекте, внесенным Президентом Российской Федерации, вопреки международно-правовым стандартам, преувеличивается роль прямой (непосредственной) демократии и одновременно умалывается значение демократии представительной...

Вызывает возражение принижение в проекте, внесённом Президентом, роли и значения территориального и общественного самоуправления населения...

Принятие федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления» призвано содействовать реформированию местного самоуправления, административно-

территориального деления Российской Федерации, а не разрушать существующие системы методами революционного слома».

Трудно было спорить со многими аргументами второй экспертной группы и рядом положений «депутатского» проекта. Однако приходилось учитывать политическую ситуацию того времени. Чуть больше года назад были распущены все местные Советы. Аллергия, изжога у руководителей государства на их самостоятельную деятельность, на собственную позицию и, часто, финансовую независимость была ещё весьма сильной. Сбалансировать удельный вес разных ветвей власти на муниципальном уровне в тот момент было практически нерешаемой задачей. Необходимо было искать допустимые компромиссы, иначе нужного закона не получили бы в принципе.

Кроме того, страна тогда уже находилась в состоянии «революционного слома» и, при отсутствии возможностей эволюционного развития, можно было попытаться воспользоваться особенностями времени для принятия сложных в обычных условиях решений.

Собственно говоря, многие разногласия определялись не разным пониманием сути местного самоуправления, а разной оценкой политической ситуации и возможностей по его становлению и развитию в 1994–95 годы.

Начало примирения

Разногласия в депутатском корпусе заметно осложняли всю работу по продвижению законопроекта, позиции необходимо было сближать. Комитет Госдумы, особенно в лице его председателя, депутата А.Я. Сливы, не спешил выступать в роли арбитра. Пришлось сторонам самим делать шаги навстречу друг другу. Официально к протоколу заседания Комитета был приложен текст согласованных позиций:

«1. Проект закона должен определять, что местное самоуправление действует на всей территории Российской Федерации, за исключением территорий, определяемых конкретными специальными федеральными законами.

2. Проект закона должен предоставлять право представительным органам местного самоуправления городов самостоятельно, с учетом мнения населения соответствующей территории, решать вопрос об образовании или упразднении районов в городе как муниципальных образований. При этом упразднение или преобразование районов в городе не допускается до истечения срока полномочий образованных в них органов местного самоуправления.

3. Проект закона должен устанавливать, что органы местного самоуправления подконтрольны и подотчетны органам государственной власти только в части передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, возложенных на них законодательством РФ и субъектов РФ.

4. Полномочия органов местного самоуправления различных муниципальных образований должны быть четко разграничены: федеральным законом должны быть установлены исключительные (базовые) полномочия органов местного самоуправления, законами субъектов Федерации – иные полномочия. Полномочия, закрепленные за конкретным органом местного самоуправления, не могут без его согласия осуществляться другими органами местного самоуправления».

С учётом широкого обсуждения и полученных замечаний «депутатский» проект был переработан. 20 января 1995 года был внесён фактически новый, существенно доработанный проект взамен старого, июньского. Несмотря на постепенное сближение позиций, вопрос, чей проект будет принят за основу в первом чтении, оставался принципиальным.

Кремль взяли!

Проект Президента и Правительства не было возможности вынести на широкое обсуждение в силу его формального отсутствия (до 22 декабря 1994 года), а после его внесения в Думу не было уже времени. Нужна была какая-то серьёзная публичная акция, способная привлечь внимание к проекту и позволяющая перехватить инициативу.

Союз российских городов, который свои усилия в значительной степени сконцентрировал на проведении «президентского» проекта (тем более, что в стенах Союза проект и начинал готовиться), пытался довести до реализации инициативу проведения Всероссийского совещания по проблемам местного самоуправления.

В Администрации Президента только после официального внесения проекта закона предложение поддержали, создали (с участием представителей Союза) организационный комитет, и работа закрутилась. 6 февраля 1995 года вышло Распоряжение Президента РФ, которым Совещание было назначено на 17 февраля 1995 года. Основной доклад Президент поручил сделать Председателю Правительства В.С. Черномырдину. Местное самоуправление было основной темой, но для придания значимости мероприятию и привлечения внимания субъектов Федерации Всероссийское совещание назвали: «По вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации».

Приглашения для участия в Совещании были направлены всем членам Правительства, всем руководителям субъектов Федерации. Для депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации пришлось устанавливать определённую квоту. Когда сложили количество участников Совещания из властных высших структур, то в Мраморный зал Кремля на 700 мест руководители муниципальных образований – представители Союза российских городов, инициатора Совещания, явно не уместались. За муниципальную квоту пришлось бороться, но весь актив был приглашён и участвовал.

К Совещанию большой и глубокий анализ альтернативных законопроектов по основным принципам организации местного самоуправления сделал Совет общественной палаты при Президенте Российской Федерации. Он подготовил свои рекомендации от 8 февраля 1995 года.

По затронутым ранее вопросам представляется интересным мнение Совета:

«Общим недостатком всех проектов является недостаточное или отсутствующее определение ключевых понятий, связанных с местным самоуправлением.

Определение понятия «местное самоуправление» является ключевым моментом законопроекта и, с нашей точки зрения, является недостаточным, так как в значительной степени лишь повторяет Конституцию России. Предлагается дать определение понятия «местное самоуправление» в соответствии со ст.3 Европейской хартии местного самоуправления, где данное определение носит исчерпывающий характер.

Президентский законопроект строго ориентирован на поселенческий характер организации местного самоуправления. Подобный подход сразу ставит несколько вопросов.

Во-первых, он оставляет открытым (а, скорее, закрытым) вопрос о земле, что в первую очередь касается сельских поселений.

Во-вторых, фактически не допускает различий местных сообществ (или наличие их уровней, которые, несомненно, должны существовать). Для разных уровней самоуправления критерии границ являются разными. Для одного уровня – это, в первую очередь, территориально-ресурсный потенциал, для другого – коммуникационно-экономическое единство.

Представляется также, что президентский проект слишком узко трактует положение ст.131 Конституции Российской Федерации о других территориях, на которых осуществляется местное самоуправление.

Президентский проект, по существу, отказывается от деления местных органов власти на представительные и исполнительные. В проекте предлагается использовать понятия «представительные, распорядительные, исполнительные, контрольные функции и полномочия». Закрепление принципа разделения властей местного самоуправления на представительную и исполнительную ни в коей мере не является нарушением Конституции Российской Федерации, поскольку даёт лишь ту правовую базу для их формирования, которая является традиционной, обязательной.

Депутатский проект имеет много общего с президентским проектом, но несёт на себе отпечаток прежних идей и подходов, предусматривает установление административных связей в системе местного самоуправления. Предрешает, по существу, вопрос об административно-территориальной структуре субъектов Российской Федерации. Это не отвечает Конституции Российской Федерации, которая не относит этот вопрос к компетенции федеральных органов.

В президентском проекте основательнее, глубже, юридически грамотнее проработаны вопросы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления.

Совет Общественной палаты при Президенте Российской Федерации считает возможным принять за основу президентский проект».

Совет предложил также учесть в президентском проекте ряд положений депутатского проекта, приведя их в своих рекомендациях. «Общественность» определилась по некоторым вопросам вопреки официальному мнению Правительства.

Общероссийское совещание 17 февраля 1995 года некоторые аналитики назвали «помпезным». На самом деле, в зале Кремля собралась вся основная государственная власть страны и самая активная часть муниципального уровня власти. Нешуточный вопрос собрались обсудить. Собрались на следующий день после представления очередного президентского послания Федеральному Собранию.

Открыл Совещание Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин:

«Не всем пока хватает понимания сути местного самоуправления, той огромной роли, которую призван сыграть этот институт в жизни страны. Структура государственной власти будет неустойчивой до тех пор, пока её не подкрепит жизнеспособная система местного самоуправления.

Это задача огромной политической важности. Без её решения нельзя рассчитывать на действенность институтов государственной власти. Почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы. И они могут стать либо плотиной на пути этих решений, либо своего рода усилительной подстанцией.

Значительную часть общегосударственных проблем, их остроту можно было бы снять, если бы уже действовало нормальное местное самоуправление. Государственная власть в этом случае получила бы возможность сосредоточиться на качественном решении действительно общегосударственных или региональных вопросов.

Эффективное местное самоуправление создаёт совершенно иную психологическую атмосферу в обществе – конструктивного сотрудничества власти и общества.

Стандартам, одобренным Советом Европы, в наибольшей степени отвечает проект закона о принципах местного самоуправления. Он подготовлен Правительством, внесён Президентом в Государственную Думу».

Из доклада Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина:

«Без преувеличения, важнейшими звеньями в освоении новых технологий управления выступают организация государственной власти на региональном уровне и реализация конституционных положений о местном самоуправлении.

Ведь именно в регионах, на территориях, где живут и трудятся россияне, происходит на практике становление правового государства, институтов гражданского общества, произрас-

тает новое качество демократической самоорганизации людей. Именно здесь, в многочисленных городах и весях, определяется судьба страны, судьба самого народа.

Правительство считает, что как основу будущего закона целесообразно рассматривать президентский вариант законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Конечно, при рассмотрении его в Государственной Думе необходимо учесть все рациональные положения других проектов».

Из выступления Председателя Государственной Думы И.П. Рыбкина:

«В стране активно идёт формирование новой структуры власти. В фундаменте этой власти эффективные демократические массовые органы местного самоуправления. Без этого нам не удастся сохранить целостность территории страны, образ жизни нашего народа, собственно нации.

Убеждён, что только при активности населения, его заинтересованности в решении местных проблем наше общество сможет более уверенно идти путём демократического и экономического реформирования».

Читаешь через много лет стенограмму докладов и выступлений высших руководителей государства и не знаешь, какие слова, абзацы выбрать в качестве цитат. Одна большая и складная песня о местном самоуправлении. «Песня о гордом Буревестнике». Что же местное самоуправление так и не встанет никак на ноги, если сами руководители государства за него?

Восстановим в памяти другую тональность. Из выступления главы администрации Тульской области Н.В. Севрюгина:

«Мы в Тульской области разработали и осуществляем систему местного самоуправления.

В чём смысл и содержание этой работы? На первом этапе повсеместно были проведены сходы и собрания граждан по выборам старост, казначеев в деревнях и сёлах, председателей домовых, уличных, квартальных комитетов, председателей советов микрорайонов. На сходах избрано свыше трёх тысяч старост и казначеев, столько же председателей домовых, уличных, квартальных комитетов. В 128 комитетов территориального общественного самоуправления избрано около полутора тысяч человек».

После приведения численных показателей на других уровнях общественного самоуправления, осуществляющих свою деятельность как органы местного самоуправления, прозвучала ещё одна интересная фраза:

«Очень важно, что старосты, члены комитетов общественного самоуправления – это не очередное звено чиновников, а представители населения, работающие на общественных началах».

«Наш» ответ прозвучал почти сразу. Из выступления мэра и председателя городской Думы Самары О.Н. Сысуева:

«Мы говорим о местном самоуправлении – понятии и значительном, и сложном, и противоречивом. Местное самоуправление – это то, чего по-настоящему не знало наше государство. А если знало когда-то, то напрочь забыло. Не помнят его ни те, кто, собственно, должен самоуправляться под свою ответственность, ни те, кому необходимо принимать решение о становлении местного самоуправления России. И всё это на фоне значительного снижения общественно-политической активности населения. И это не есть апатия благодущия. Это скорее апатия суровости и неверия.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя. Но зачастую реальная жизнь движет наши мысли в другую от сути местного самоуправления сторону. Я это понял, например, из выступления уважаемого губернатора Тульской области. Потому что за чередой огромных цифр, обрушившихся на нас, созданных структур местного самоуправле-

ния видно, что в Тульской области местное самоуправление под большим вопросом. (Аплодисменты)»

И вновь представитель регионального уровня власти, мэр города Санкт-Петербург А.А. Собчак:

«Мы обсуждаем не просто один из важнейших вопросов, мы обсуждаем вопрос, который определит будущее нашей страны. Если сегодня будут приняты непродуманные решения, то потом десятилетия мы будем расхлёбывать их последствия.

Стремление воссоздать – самый простой путь – под названием «органов местного самоуправления» бывшую систему Советов, бывшую систему советской власти. Но тогда это теряет всякий смысл, потому что органы местного самоуправления – не государственные органы. Поэтому когда я слышу в докладах и выступлениях повторение этого иерархического принципа построения органов местного самоуправления, начиная с посёлка (деревня, область, город и т.д., район), я думаю о том, что это вообще не местное самоуправление, что говорят совершенно о других вещах. Ведь местное самоуправление – это самоорганизация населения не на низшем, как здесь некоторые говорили, а на базовом уровне – там, где население может организовать (неважно, как это называется) и где оно может осуществлять эти полномочия независимо от государственной власти.

Вот вам рекомендации. В пункте 8 написано: рекомендовать включить в статус или подсудность общих судов рассмотрение споров по вопросам местного самоуправления между органами местного самоуправления и государственными органами субъектов Федерации. Я представляю, во что это выльется, когда мы войдём в бесконечные судебные споры по любому поводу с соответствующими бесчисленными базовыми или, может быть, даже надстроечными комитетами или органами, которые называются местным самоуправлением. Думаю, что этого делать ни в коем случае нельзя.

Необходимо прямо записать в проект закона о местном самоуправлении право самих субъектов Федерации определять полномочия, структуру, этапы становления органов местного самоуправления. И самое главное – ни в коем случае не наделять органы местного самоуправления, как об этом говорит статья 55 президентского проекта, государственными функциями. Один раз в истории нашей страны это уже было – вы помните, при Хрущёве наделяли государственными функциями различные общественные организации.

Мы должны быть реалистами и помнить, что сегодня на уровне местного самоуправления у нас нет ни опыта, ни кадров.

Завтра мы можем передать органам местного самоуправления, скажем, охрану общественного порядка? Да нет, конечно. Можем мы сразу передать и благоустройство, и жильё, и местную промышленность и прочее? Нет, конечно».

Невозможно отказаться от столь длинного цитирования выступлений, безусловно, сильно сокращая, – иначе невозможно передать дух противоречий того времени. Времени, к которому уже несколько лет эффективно действовали органы местного самоуправления, больше года как вошли в силу нормы новой Конституции России, государство целенаправленно прорабатывало вступление в Совет Европы, непременным условием которого было подписание Европейской Хартии о местном самоуправлении.

На столь представительном совещании (в недалёком прошлом такие события попадали в школьные учебники истории) приходилось расшифровывать прописные истины.

Из выступления президента Союза российских городов, депутата Государственной Думы В.А. Кирпичникова:

«Многие процессы реформ в Российской Федерации приобрели необратимый характер, но далеко не всё получилось так, как хотелось бы. Причины разные, но одна из главных в том, что два неразрывно связанных процесса идут с разной скоростью: экономические ре-

формы и реформы власти в государстве. Преобразование форм управления, развитие низовых уровней власти, и, прежде всего, местного самоуправления, явно отстаёт от желаемого результата. Это обстоятельство способствовало восстановлению к настоящему времени около сорока отраслевых исполнительных вертикалей, явно не соответствующих рыночным идеям.

Мы традиционно – это поголовное явление (сегодня это прозвучало, по крайней мере, в трёх выступлениях) – путаем две элементарные вещи, очень простые. Мы говорим о местном самоуправлении как о системе власти. Это одна из конституционных основ. Общественное самоуправление – самоорганизация граждан без властных полномочий. Совершенно разные вещи: общественная самодеятельность и система власти. Почему мы это путаем? Поясню на примере. В одной очень влиятельной структуре негласно, неформально провели опрос. Этот опрос показал: из 35 человек только двое читали Конституцию.

У нас вся власть в государстве поделена на два уровня: государственная, в составе которой Федерация и субъекты Федерации, и местное самоуправление. Государственная власть призвана обеспечивать гражданские права, социальную защиту каждого гражданина, проживающего у нас на территории. Каждого. Большое государство, но каждого.

Местное самоуправление призвано решать проблемы населения, объединённого общими условиями проживания. Принципиальное разделение по функциям между двумя системами власти. Многочисленные пересечки, конечно. Государство передаёт свои полномочия местному самоуправлению, контролирует и обеспечивает их. Нельзя передавать государственные функции? Да что вы? Они уже переданы, и наши местные органы сейчас практически только этим и занимаются. У них нет денег на свои функции, они занимаются практически только государственными.

Насчёт кадров. В этом зале присутствуют люди высочайшей квалификации, которые получили оценку во всём мире. Лучшие специалисты мира в области местного самоуправления говорят, что таких квалифицированных кадров, как мэры наших городов, в мире не существует. (Аплодисменты)

Мы говорим о том – передавать социалку, не передавать. Анатолий Александрович, извините, но для Вашего сведения говорю, мы из одного региона: в своём городе Ленинградской области мы 80% социалки забрали ещё в 1989–1990 годах. О какой передаче мы говорим? Это давно уже прямые функции местного самоуправления».

Из выступления мэра города Москвы Ю.М. Лужкова:

«Мы сейчас обсуждаем вопрос, который по своей значимости, пожалуй, не меньше, а в некоторых аспектах помощнее будет действовать в России, чем Конституция, которой мы занимались примерно полтора года назад. Конституция всё-таки больше нужна верхним слоям власти, а когда мы говорим о местном самоуправлении, то это практически вся Россия. Этот закон будет касаться каждого из нас, каждого человека.

Местное самоуправление, не входящее в систему государственной власти. Значит, это самостоятельный субъект. Что это такое? Представительный орган, по выборности? Хозяйственный орган по своим функциям? Точно не расписано. Есть некий образ, достаточно интересный, но размазанный, расплывчатый, по которому трудно судить, чем этот орган должен заниматься, каковы его функции, какова его ответственность.

Трудно из закона понять, как будут распределяться между органами государственного управления и органами местного самоуправления бюджетные дела.

Нужно очень аккуратно относиться к унификации в области местного самоуправления. Россия многолика и разнообразна. Не может быть какого-то общего решения, которое в тиски берёт всех нас и заставляет двигаться в унифицированном плане, в стандартном ключе, не учитывающем ничего того, что является нашими особенностями, нашей красотой».

Последние, пожалуй, выдержки из выступления А.И. Солженицына:

«Проблема, которую мы сегодня обсуждаем – ключевая в судьбе всей России. От этой проблемы зависит всё будущее нашей страны, ибо сегодня (не будем скрывать от себя) народ отброшен от всякого управления своею судьбой, от влияния на свою судьбу, он унижен, забит и чувствует себя в отрыве от всех видов властей, создалась пропасть между властью и народом.

Мы должны эту пропасть заполнить, творчески зарастить народным самоуправлением. Вот почему эта проблема для нас настолько неотступна и важнее всех проблем. Мы должны оказать настоящее доверие народу, а не кипучей борьбе честолюбцев, которые метят скорее захватить власть.

К достоинствам правительственного проекта, несомненно, надо отнести статьи, где написано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вот это надо сначала усвоить, вот так должно быть.

В другой статье написано: «Государственная власть не может ограничивать права местного самоуправления». Вот это и есть то понимание, которое надо. Это то, что в русской исторической литературе известно как «сочетанная власть» или «государственно-земский строй».

Это значит: правительственная вертикаль, наиболее широкая, мощная, властная в правах наверху, сужается и сужается книзу. Земская вертикаль, наиболее властная и компетентная внизу, сужается и сужается кверху. Вот только так может существовать реально наша огромная и разнообразная страна».

За 4 часа Сопещания прозвучали и аргументы «за», и сомнения. Высказаны были проблемы бюджетов, муниципальной собственности. Обосновывалась необходимость одновременного принятия других законов о власти, распределяющих полномочия по её уровням. Практически все выступающие высказались за принятие в первом чтении проекта закона, подготовленного объединённой рабочей группой.

Подготовленные рекомендации решили не принимать, чтобы не утонуть в редакторских правках. Однако два важных решения состоялись. Кто и как о них скажет в своих выступлениях, репетировали заранее.

Во-первых, договорились о создании Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, который «пробивали» два года. (Совет появился позднее, по Указу Президента № 874 от 24 августа 1995 года.)

Во-вторых, решили, что необходима федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, а также комплексная программа развития малых и средних городов. Первая из названных программ была подготовлена в основном силами Союза российских городов ещё в декабре 1993 года. Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления была окончательно подготовлена Миннацем и утверждена Правительством в конце 1995 года. Госстрой России стал ответственным за вторую программу развития малых и средних городов России.

Трудно было, пожалуй, ожидать ещё больших результатов.

В МРАМОРНОМ ЗАЛЕ

Самое начало 1995 года. В Мраморном зале Кремля открывается огромное по количеству участников совещание по нашей проблеме, по развитию местного самоуправления в стране и по нашему проекту закона. Наш проект – тот, разработку которого инициировал Союз городов, а потом готовила группа на основе специалистов Миннаца. Несколько депутатов внесли в этот же проект изменения, на наш взгляд – плохие, и теперь проталкивают через Думу как альтернативный. И так тяжело, а тут ещё со своими бороться надо.

Ведёт совещание Президент страны. Рядом с ним Председатель Правительства и Председатели палат парламента. В зале все члены Правительства России, депутаты, руководители субъектов Федерации, весь наш Союз российских городов, учёные, журналисты.

Весь цвет политический. Администрация Президента поддержала, иначе бы нам идею такого большого сбора никогда не реализовать. Главная сегодняшняя задача – затормозившееся в последние месяцы движение по развитию муниципальной власти с места сдвинуть.

Тяжёлый разговор идет. На трибуне весь диапазон мнений. Проблема настолько важна и принципиальна, что выступающие даже Президента не стесняются. Обычных для такой ситуации приглашенных выступлений практически нет. Через одного получается – один за здоровье, другой за упокой. Долго говорили, больше четырех часов, с перерывом, правда.

Идеологическое сражение мы выиграли, очевидно выиграли, за явным преимуществом. Оппозиция и по численности, и по должностному статусу нас многократно превосходила, но мы выиграли. Наши оппоненты, хоть и яркие личности и ораторы, но каждый сам по себе. А мы-то хорошо готовились. Основные выступающие, запасные выступающие, не всем же удастся на трибуну попасть. Кто и что сказать должен, чтобы все вопросы осветить и не повторяться. Кто в красках, кто в лицах, кто с выражением – всё отрепетировали. Союз уже давно единой командой стал. Первый предложение начнёт, второй продолжит, а пятидесятый закончит логически связанную мысль в большой фразе. К тому же, некоторые федералы хорошо помогли.

Самому досталось между руководителями двух столиц выступать. Пришлось заготовленный текст в сторону отложить, своими словами на ход дискуссии ориентироваться. Вроде неплохо получилось, пару раз даже аплодисменты были. Наши, конечно, подыграли.

Толкаемся в холлах, впечатлениями делимся. Практически все довольны, здорово получилось. Меня некоторые поздравили с удачным мероприятием. Спасибо, самому понравилось. На работу пора, по горячим следам что-то доделать срочно надо. Скоро телефонный звонок, наши:

«Всё сделал? Давай быстро заканчивай и приезжай, тебя ждём, нас тут много собралось».

Слово учредителей – закон. Еду. В номере гостиницы «Россия» действительно человек пятнадцать собралось, российский крупняк. Мэры региональных столиц. Половина, по крайней мере, – из Сибири, серьёзные мужики. Поразительно другое – на столике закуска разложена и бутылки неоткупоренные стоят. Видно, что на серьёзный разговор позвали.

Действительно, сразу начали:

– Ты сегодня, конечно, молодец. И организовал, и выступил. Вопрос в другом. Нам-то это местное самоуправление самим не нужно! Новый закон нас всех подвесит, через выборы пробиваться придётся.

Вон оно что! Как будто пару кубов сибирского мороза на тебя опустили. Ладно, продолжим Кремлёвское совещание:

– А самостоятельный бюджет вам нужен?

– Ну, это конечно.

– А своя муниципальная собственность, чтобы по собственному разуму и под свои задачи управлять?

– Естественно нужна.

– Вот это и есть местное самоуправление. А с выборами действительно можно подождать. Только вам вечно придётся подстраиваться и на веревочке у губернии висеть.

– Ну вот, говорили же, что с ним бесполезно эту тему обсуждать. Ладно, разливай. День всё-таки удачный получился».

Дальше у нас разговор ещё лучше, чем в Кремле получился. А через год-полтора практически все они свои выборы выиграли.

Разбираться в сути местного самоуправления приходилось не только федеральным и региональным политикам, государственным служащим, отвечающим за решение соответствующих вопросов, но и тем, кто взялся на самом муниципальном уровне за решение местных вопросов. Ничего удивительного, уже несколько поколений в стране прожило совсем в другой государственной системе. Учёным, специально занимавшимся всю жизнь проблемами власти и управления, и то приходилось многое переосмысливать и корректировать свои позиции.

ОБЩИЕ РАЗНЫЕ ЗАДАЧИ

С 1992 года начали в Союзе секции создавать, объединяя профильных специалистов городов: финансово-бюджетную, земельную, экологическую и другие разные. Сразу по своим направлениям в работу все включились. Нам только координировать досталось да идеологию общую вырабатывать. Только с одной секцией – по приватизации – в разноречивой как-то работа идёт. От наших общих задач и не отказываются, и не отрабатывают. Всё у них по-своему получается.

Раз вместе позаседали, другой – не получается согласовать общую позицию. Мы Союзом одни правила в законодательство предлагаем, они другие, тоже получается, что от Союза. Вышли всё-таки однажды на прямой разговор. Вот тут-то и прозвучала ключевая фраза:

– А у нас в городах разные с главами задачи!

– Вот это здорово получается! Вы все по должности заместители глав. Значит, вы против них в их же командах работаете, другую идеологию в городах проводите?

Через этот абсурд на понимание и вышли. Понятно всем стало, что, работая и живя в городе, надо больше его интересы отрабатывать, чем Госкомимущества. Жалко, что к тому времени заметной части муниципальной собственности лишились уже, по дешевке ушла.

После Всероссийского совещания, прошедшего 17 февраля, состоялось ещё одно решение. Объединённая комиссия по координации законодательной деятельности, состоящая из представителей Президента, Правительства и руководителей Государственной думы, Совета Федерации 21 февраля 1995 года рекомендовала принять в первом чтении правительственный проект закона.

В первом послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России», Б.Н. Ельцин очередной раз публично поддержал местное самоуправление:

«Важным механизмом обеспечения единства страны является местное самоуправление. Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надёжных гарантий обеспечения целостности государства. Оно – тот цементирующий раствор, который скрепляет государственную целостность России...»

Важно было, чтобы в Послании и конкретные поручения звучали. Сторонники местного самоуправления разными способами свои формулировки предлагали. Иногда получалось. Из этого же Послания:

«О становлении и развитии местного самоуправления говорилось немало, гораздо меньше сделано на практике. Это положение необходимо исправлять.

Недостаточно принять закон об общих принципах организации местного самоуправления. Жизненно важно подключить к реализации этого закона систему мер, обеспечивающих развитие местного самоуправления как жизнеспособного уровня власти и, в то же время, как наиболее перспективной формы самоорганизации людей.

К сожалению, проект федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления больше года кочует по инстанциям для согласования. В 1995 году Правительство должно утвердить эту федеральную программу.

Права и интересы местного самоуправления необходимо учесть в процессе реформирования бюджетных, налоговых, земельных отношений.

Назрела объективная необходимость организовать постановку муниципальной статистики в Российской Федерации. Без ее создания нельзя рассчитывать на реальную государственную политику по преобразованию местной власти на демократических началах.

Государство наше еще не настолько богато, чтобы все без исключения конституционные права и свободы человека и гражданина материально обеспечить на самом высоком уровне. Государственные минимальные стандарты пока не сформулированы законодательно. Но даже тогда, когда это произойдет, само их содержание вряд ли удовлетворит сразу ожидания высокого качества жизни. В этой сфере откровенность и честность наиболее важны. Люди гораздо в большей степени страдают от неоправданных обещаний и посулов, особенно в предвыборный период, чем от объективной оценки реальности».

Вперёд на Белый Дом (или он на нас)!

Союз российских городов, развивая достигнутое на Совещании, пытаюсь воспользоваться приглашением к более тесному и дружному сотрудничеству с Правительством, высказанному в кулуарных разговорах на Совещании В.С. Черномырдиным, выступил с новым предложением:

«Уважаемый Виктор Степанович!

Ваш доклад на Всероссийском совещании в Кремле по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении 17 февраля 1995 года подтвердил, что Вы являетесь твёрдым сторонником развития в России института местного самоуправления, который является гарантией стабильности и процветания.

Открытие в Миннаце России нового направления в лице Департамента по проблемам местного самоуправления значительно улучшило ситуацию с проведением реформы. Однако его возможностей явно недостаточно для координации действий федеральных структур, занимающихся определением и реализацией государственной региональной политики. На наш взгляд, таким федеральным органом, способным разработать программу реформ в сфере местного самоуправления и координировать деятельность органов государственной власти по развитию этой системы власти, мог бы стать Государственный Комитет по федерализму и местному самоуправлению».

Обозначили и другие вопросы, которые хотели бы обсудить с Премьером:

«Об ускорении принятия Правительством РФ Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления. Проект программы с декабря 1993 года прошёл неоднократные согласования и корректировку в министерствах и ведомствах.

По курированию экономических программ Союза российских городов «Лекарственное обеспечение» и «Муниципальный транспорт».

По организации одного из базовых учебных заведений по подготовке и повышению квалификации кадров органов местного самоуправления на основе «Школы муниципальных служащих» Союза российских городов.

По ускорению формирования состава представителей Российской Федерации в Конгрессе региональных и местных властей Совета Европы.»¹

Вскоре позвали на разговор в Правительство. Неужели по нашему письму? С большим руководителем разговор шёл. Знаю, что хозяин кабинета – доверенное лицо Председателя

¹ Письмо Союза российских городов, исх. № 370 от 07.04.1995.

Правительства, но никак не пойму, зачем позвали. Ни о чём пока разговор. Только минут через пятнадцать из какой-то фразы понял. В 1995 году под предстоящие выборы депутатов Государственной Думы создали общероссийское общественно-политическое движение «Наш дом – Россия» (НДР). Лидер – В.С. Черномырдин. Мягко так прощупывалось, а не вступит ли Союз российских городов в это движение? Можно делать такое предложение?

Новая напасть. От таких предложений трудно отказываться. У НДР мощнейший административный ресурс. Для Союза городов можно немало чего оговорить. По кандидатурам в федеральные избирательные списки поторговаться. Сплошная польза. Но примешь предложение, фактически приговор подпишешь Союзу, сам конъюнктурщиком в глазах мэров сразу станешь. Мэры же все разные. Кто «левый», кто «правый». И либералы есть, и консерваторы, и те, кто вообще подальше от политики держаться старается. Потому сам Союз никогда на статус политической организации не претендовал, и в Устав участие в выборах не записывали. Этот вопрос ещё в самом начале 90-х решили.

Да, больно лакомый кусок для политиков наш Союз. Мэры тогда большую силу и хорошее влияние на общественное мнение в своих городах имели. Откажешься от возможного предложения по НДР, тоже массу проблем получишь.

Тоже мягко, чтобы без категоричности, так дальше разговор повёл, что предложение не поступило. Но на фактический отказ всё-таки обиделись. Раз Союз российских городов ситуацию не понимает, то и нам он не сильно нужен. Какая проблема, свою муниципальную организацию создадим, побольше и покрепче Союза. Так видно и порешили. На решение этой задачи мощный административный ресурс задействовали.

Так дальше и пошло, они своё мероприятие по «созданию», мы своё по «противодействию». Они через субъекты Федерации муниципалов объединяют, в Москву зовут на разные мероприятия, а мы по своим каналам объяснять пытаемся, что задача решается для конкретных политических целей, не под идеи муниципальной власти. Срочно работу активизировали по созданию «своей» общероссийской организации муниципальных образований. Устав подготовили «Союза российских городов и самоуправляемых территорий». Альтернативные названия, на всякий случай, придумали – «Союз местных властей», «Всероссийский Союз местных властей».

За проект закона боремся и тут ещё «под ковром» сражение. Бодаемся изо всех сил, но чувствуем, что правительственному ресурсу проигрываем. Что-то придумывать надо. Они уже и до нашего актива добрались. Звонит «наш» мэр: «Получил приглашение в состав руководящих органов нового муниципального объединения войти. Чего отвечать?» Тут и осенило. Быстро всех обзвонили – кто ещё подобные приглашения получал? Оказывается, есть такие. Срочно тактику меняем. Всему нашему активу быстро задачу ставим – не блокировать, а любыми способами в руководящие органы создающейся ассоциации пробиваться.

4 ноября 1995 года в большом зале Дома Правительства учредительный съезд. Ведёт сам Председатель Правительства Российской Федерации. Союз российских городов тоже весь там, активно идею Правительства с трибуны поддерживает. Чего не поддержать, расклад уже ясен – в новой организации «контрольный пакет» у нашего Союза. Где через одну, где через другую организацию свои задачи в Правительстве решать будем. Так и родился «Российский союз местных властей» (РСМВ). Одна большая польза для местного самоуправления. «Наш дом – Россия» тоже выборы выиграл, хотя и не очень убедительно.

Всё равно, правда, предложение Союза по созданию специального органа в Правительстве по региональным и муниципальным проблемам было реализовано только через 3,5 года. Но быстрее реализовывалось ещё одно предложение – по созданию в отраслевых структурах Правительства специализированных подразделений по местному самоуправлению, которые появились после Всероссийского совещания 17 февраля 1995 года в различных министерствах.

Первое чтение проиграло

Вернёмся опять к проекту закона. Государственная Дума на своём заседании 15 марта 1995 года после длительных дискуссий приняла в первом чтении депутатский проект закона 259 голосами. Президентский проект набрал 102 голоса. Передавали, наверное, на депутатов. Да и сомнения по инициативам Президента, особенно после октября 1993 года, сильны были у законодателей. Что ж, теперь правительственный проект надо переделать в поправки к принятой в первом чтении редакции и отстаивать их на всех обсуждениях при подготовке ко второму чтению.

Рабочая группа по подготовке законопроекта ко второму чтению была составлена, в основном, из тех депутатов, которые представляли его на первое чтение. Но на заседании Думы все корректировки и доработанный текст должен был представлять Комитет, его заседания определяли во многом лицо будущего закона. Председатель Комитета решил, что пора ситуацию брать в свои руки.

Столь памятное событие состоялось 10 апреля 1995 года.

Дальше все было очень строго:

«13.04.1995 № 3.19 – 17/75 – 2

Депутату, члену Комитета Госдумы по вопросам местного самоуправления В.А. Кирпичникову:

Прошу незамедлительно сообщить о причинах неявки на заседание Комитета 10 апреля 1995 года.

Председатель Комитета А.Я. Слива»

Пришлось объясняться:

«В прямом эфире по российскому телевидению агитировал за местное самоуправление.

14.04.1995 В.Кирпичников»

Выход на «единогласно»

В дальнейшем заседания Комитета проходили регулярно, а с мая практически ежедневно с утра до вечера. Большую роль в решениях Комитета играли представители Союза российских городов, которые, сменяя друг друга, не пропускали его заседаний, отработывая вне его формата общую, согласованную позицию. «Своими» в Комитете стали Р.В. Бабун (вице-президент Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов), В.Я. Миневич (Тверь), Ф.И. Заура (Псков) и представители других городов. В результате многодневных обсуждений проект постепенно приобретал очертания будущего федерального закона.

Принятие Государственной Думой в первом чтении Депутатского законопроекта давало определённую свободу разработчикам Президентского проекта. Наличие в законопроекте статей о финансово-экономической несостоятельности местного сообщества, т.е. банкротстве муниципальных образований, режиме временного государственного управления было неременным условием, при котором Правительство Российской Федерации соглашалось внести проект в Государственную Думу. Формально поспорив на заседании Комитета по данным нормам, разработчики альтернативных проектов быстро пришли к согласию, что эти положения не войдут в проект ко второму чтению.

К заседанию Комитета 11 мая 1995 года было получено множество поправок, предложений и замечаний на рабочий вариант проекта из субъектов Федерации и от других субъектов законодательной инициативы. Несмотря на наличие статьи «Основные понятия и термины», понятие местного самоуправления выносилось в отдельную статью:

«Статья 1. Понятие местного самоуправления.

1. Местное самоуправление в Российской Федерации – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению, непосредственно и через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей и традиций, на основе Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Местное самоуправление принадлежит к основам конституционного строя Российской Федерации.»¹

Предложений по уточнению данной редакции было не так уж много.

Совместную поправку прислали государственное Собрание республики Алтай и Алтайское краевое законодательное Собрание:

«Местное самоуправление в Российской Федерации – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения и переданных ему государственных вопросов, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей и традиций, на основе Конституции Российской Федерации и законов».

Данную редакцию поддержало Народное Собрание республики Дагестан, уточнив последнюю ее часть:

«... на основе Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, Конституций, Уставов и законов субъектов Российской Федерации».

Депутат Государственной Думы, председатель Комитета А.Я. Слива предложил ввести понятие местного самоуправления в статью «Основные понятия и термины» в редакции:

«Местное самоуправление – право и реальная способность населения городских, сельских поселений, других территорий непосредственно или через своих представителей самостоятельно и под свою ответственность в пределах своих полномочий решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью».

Будучи опытным федеральным политиком, Анатолий Яковлевич решил, наверное, закрепить финансово-экономическую основу местного самоуправления прямо в расшифровке самого понятия.

Альтернативная редакция была представлена депутатом Госдумы А.А. Долголаптевым:

«1. Местное самоуправление в Российской Федерации – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению, непосредственно и через органы местного самоуправления, вопросов местного значения и переданных ему государственных вопросов, исходя их интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей и традиций, на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Община – поселение (село, поселок, деревня, станица, хутор и др.), а также часть городского поселения (микрорайон, поселок)».

Казалось бы, первая часть данной редакции ничего принципиально не меняет, однако понятие «муниципальное образование», закрепленное в Гражданском Кодексе было предложено заменить на «общину».

Расшифровка понятия «местное самоуправление» в рабочем проекте продержалась подряд несколько заседаний Комитета – целых 9 дней и появилась в новой редакции 20 мая 1995 года:

«Статья 1.

1. Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятель-

¹ Протокол № 45 заседания Комитета по вопросам местного самоуправления от 11.05.1995, отдел архивных документов Государственной Думы, фонд 10100, опись 2, дело 1393.

ность населения по решению, непосредственно или через органы местного самоуправления, вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных традиций.

2. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

На данную редакцию «успел» среагировать только один субъект законодательной инициативы, но тот, кого нельзя было обойти вниманием – Правительство Российской Федерации:

«После слов «Местное самоуправление в Российской Федерации...» изложить в следующей редакции: «... форма народовластия, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия».

Слишком далеко назад пришлось бы возвращаться в дискуссиях по данной редакции, поэтому Комитет искал форму, как учесть поправку, ничего принципиально не меняя. Придумал в редакции проекта от 08.06.1995, добавив несколько слов в пункт 2 статьи:

«2. Местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Теперь можно было на заседании Государственной Думы обосновано заявить, что поправка Правительства частично учтена.

До внесения данной небольшой поправки на заседании Комитета произошло знаменательное событие. Выписка из протокола № 48 от 25.05.1995 заседания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления:

«1. Направить в Государственную Думу для рассмотрения во втором чтении доработанный проект федерального закона ...

Решение принято **единогласно**».

Сколько же месяцев борьбы, споров, тактических ходов, уловок и прочих хитростей понадобилось участникам процесса, чтобы принять единогласную позицию по проекту! Теперь Государственная Дума сможет проголосовать при принятии Закона если и не единогласно, то большинством почти наверняка.

Охотный Ряд взяли, на Большой Дмитровке застряли

16 июня 1995 года Государственная Дума приняла рекомендованный Комитетом проект закона. Теперь почаще в здании Совета Федерации бывать надо, по их кабинетам походить. Их очередь.

6 июля Совет Федерации отклонил проект закона. Надо было 90 голосов набрать «за», а набрали 66. И то много, предсказуемо отклонение было. Прорвёмся через согласительную комиссию. Наша «великолепная семёрка» членов Совета Федерации, руководителей городов, сработать должна.

В согласительной комиссии что-то подправили, доработали. Получившуюся редакцию единогласно одобрили. 20 июля Государственная Дума вновь проголосовала за проект закона в редакции согласительной комиссии.

28 июля, несмотря на призыв своих же коллег, членов согласительной комиссии, поддержать проект закона, Совет Федерации вновь его отклоняет.

Остался только один путь принятия закона – преодоление вето Совета Федерации квалифицированным большинством в Государственной думе.

Вернёмся ненадолго почти на 80 лет назад. 5 декабря 1916 года член Государственной Думы Н.С. Чхеидзе (Тифлисская губ.) речь на заседании держал по поводу проекта закона о волостном земстве:

«Я помню, с каким торжеством проводили этот законопроект в третьей Думе; помню, как его проводили, с каким торжеством отсюда напутствовали, благословляли на путь-дорогу в верхнюю палату, где много законопроектов опустилось в нирвану до прибытия туда этого законопроекта. Помню, г.г., как хоронили по первому разряду в палате лордов этот законопроект, помню и то, как перевозили обратно из верхней палаты в Таврический дворец бранные остатки его...

Правительство на вопрос о самоуправлении всегда смотрело главным образом с политической точки зрения. Смотри по обстоятельствам времени и места, правительство упраздняло существующее самоуправление, в других местах его вводило с молниеносной быстротой.»¹

12 августа 1995 года – очередное рассмотрение проекта на заседании Государственной Думы. Заключительное слово, завершающее обсуждение, по заранее достигнутой договоренности Председатель Государственной Думы предоставил автору данных строк. Короткое выступление завершалось словами: «Данный закон настолько принципиален и важен для страны и её развития, для нашего населения и его будущего, что призываю своих коллег голосовать за него стоя!»

Патетическое воззвание имело прагматическую цель. Депутаты встали и прошлись по рядам, нажимая на кнопки для голосования отсутствующих в зале коллег. В итоге количество проголосовавших «за» заметно превышало необходимые 300 голосов. Сидя, депутатам до многих кнопок было бы не дотянуться.

Всё! Мы своё дело сделали. Теперь судьба закона в руках Президента.

Уверенности, что Президент подпишет закон, не было. Шансы расценивали как 50 на 50. Слишком сильным было давление на Президента со стороны противников местного самоуправления. Особенно активны были руководители субъектов Российской Федерации. Примерно половина из них были противниками, а заметная часть из противников весьма активно противодействовала. Всё лето 1995 года Государственная Дума очередным голосованием подтверждала своё решение по проекту закона, а региональные губернаторы и президенты прорывались по одиночке и группами на встречи к Президенту государства, чтобы высказать свои возражения и аргументы «против». На коллективных сборах региональных лидеров возражения высказывались представителям Президента уже в форме требований с ультимативными нотами.

Ситуацию заблаговременно пояснил в своей публикации А.Я. Слива, председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления:

«Приверженность к командным методам руководства проявляется в стремлении сохранить систему власти на местах без изменения, не допустить её реформирования, продолжать подчинять воле одного человека тех, кого он назначает и освобождает, исключить возможность самостоятельного решения вопросов местного значения...

Суть их (возражений) сводится к следующему: федеральный закон не нужен, так как ошибочны положения Конституции о местном самоуправлении, необходимо затягивать принятие этого закона до того, когда будет создана политическая ситуация для изменения соответствующих положений Основного Закона страны. С точки зрения конституционности данная позиция в комментариях, полагаю, не нуждается. Выходит, что Конституцию надо выполнять лишь тогда, когда она отвечает чьим-то взглядам и интересам.»²

¹ Государственная Дума 1906–1917, стенографические отчёты. Т.IV. – М., 1995.

² «Пора обеспечить выполнение воли народа». Журнал «Российская Федерация», № 15, 1994.

И ещё одна цитата – из статьи Л.В. Гильченко, заведующего (в то время) аналитическим сектором аппарата Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы:

«Когда знакомишься с аргументами некоторых нынешних политиков и администраторов, кажется, что читаешь челобитную XVII века или заказную статью прошловекового официального литератора: «Русское самодержавие не может и не должно терпеть никакой не подчинённой ему или не от него исходящей власти в стране.» «... Местное благоустройство только выиграет от изъятия его из цепких рук земских дельцов.». Обе цитаты из «Московских ведомостей» 90-х годов XIX века.»¹

Томительное ожидание

Каждый день ловили весточки о судьбе закона из Администрации Президента. Уже и положенные две недели прошли. Был подготовлен проект президентского вето на закон.

И всё-таки он его подписал, закон подписал, а не вето!

Более того, вскоре на пресс-конференции Президент России Б.Н. Ельцин упрекнул журналистов в том, что они пропустили мимо своего внимания знаменательную дату – 1 сентября. В этот день вступил в силу закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Президент назвал вступивший в силу закон вторым по значимости документом демократической направленности после Конституции 1993 года, закрепившей местное самоуправление как самостоятельную систему власти.

ГОЛЛАНДСКИЙ ПРОРЫВ

Ура! Свершилось! Многострадальный закон подписан Президентом страны, опубликован и вступил в силу. Президент его вторым по значимости после Конституции даже назвал. А как он дался!? Два подробных рассмотрения проекта на Правительстве от полного неприятия до трудного одобрения. Всероссийские совещания вместе с Президентом и множество межрегиональных. Трижды принимала закон Дума и дважды, после согласительных процедур, отклонял Совет Федерации. Альтернативные проекты и жуткое сопротивление оппозиции. Наши сторонники в Администрации сильно помогли, чтобы Президент на подпись решился, долго размышлял. Все! 28 августа 1995 года закон подписан, 1 сентября в силу вступил.

Столь важное событие мы в Гааге отмечали на Всемирном форуме местных властей. Около десяти мэров в делегации Союза российских городов. Собрались вечером в гостинице на совет, какие шаги дальше делать. Ясно, что просто так по нашему закону жить не дадут. Главное – главы городов решили: по возвращении домой сами у себя выборы на декабрь объявят.

Вот так в первых десяти городах России после четырех лет моратория начались выборы. В Волгограде – 1 октября, остальные в декабре. Сколько ни пытались противники эти выборы отменить – и через прокуратуру, и через суды – не получилось. Закон теперь есть! Все десять избралось, победили. Это уж потом еще двенадцать тысяч муниципальных лидеров избралось.

Ну что ж, может, когда и поставим на ноги новую для России власть. Уж очень она по делу нужна, народу нужна. Только не всем, кто руководит, само дело нужно. Но так всегда было. Начало заложили. Не успокаиваться важно.

Срок годности терминологии – два века

Понятие местного самоуправления в ходе подготовки законопроекта сложилось и больше не вызывало споров на разных стадиях его рассмотрения в Федеральном Собрании. Окончательная редакция в законе, вступившем в силу 1 сентября 1995 года:

¹ «Власть народа: хождение по кругу». Журнал «Российская Федерация», № 12, 1995.

«1. Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

2. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Понимание сути местного самоуправления многих специалистов и разработчиков сошло в приведённой редакции, которая стала базовой на долгие годы.

Основные положения формулировки понятия «местное самоуправление» сохранились и в очередном федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подписанном 6 октября 2003 года. В данном законе в само понятие были включены часть положений из статьи правовой основы местного самоуправления закона 1995 года, а субъекты Федерации ограничены в своём нормотворчестве рамками федерального законодательства:

«1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признаётся, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций».

Сложный и спорный вопрос по территориальной организации местного самоуправления решался в законе 1995 года нормами разных статей:

«Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований – городов, посёлков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований – устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учётом исторических и иных местных традиций».

(Законом № 197-ФЗ от 04.08.2000 внесена поправка: «в соответствии с **федеральными законами** и законами субъектов Российской Федерации».)

«В случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований – уставом города».

Другими словами, закон установил, что типы муниципальных образований могут быть самые разные, но у каждого из них должны быть свои, не пересекающиеся полномочия, своя территория, свои источники бюджетных доходов и муниципальная собственность. У маленького сельского муниципального образования могло быть только одно полномочие – организация снабжения населения дровами, например. Могло быть много полномочий. Всё решалось законом субъекта Федерации. Законом для каждого муниципалитета или для всех определённых типов муниципальных образований сразу. Решайте в регионе сами, федеральный закон позволяет. Нормы федерального закона не допускали только соподчинения разных ти-

пов муниципальных образований и предписывали решение территориальных вопросов местного самоуправления с учётом мнения населения.

«Чрезвычайно важно, чтобы политическая система, охватывающая обширную территорию, поощряла разнообразие. Поощрению разнообразия противоречит введение единых стандартов.»¹

Утверждения оппонентов о том, что «одноуровневая» система местного самоуправления ставит в равные условия, возлагает одинаковую ответственность по решению широкого круга местных вопросов на крупные города и на малые, экономически слабые, сельские муниципалитеты, справедливы в том случае, если субъект Федерации не выполняет свою функцию по регулированию данного вопроса.

О предоставлении такого рода полномочий субъектам Федерации много говорили руководители регионов на Всероссийском Совещании 17 февраля 1995 года. Предоставленные федеральным законом возможности очень мало кто использовал в дальнейшем на практике. Искривлением конституционных и законодательных норм вынужден был заниматься Конституционный Суд:

«Не допускается установление в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти субъекта Российской Федерации и вопреки волеизъявлению населения выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, не может быть поставлена в зависимость от произвольного усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации.»²

В статью «Территориальные основы местного самоуправления» федеральным законом № 55-ФЗ от 17.03.1997 года внесена принципиальная для двух столиц поправка:

«На внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга местное самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Население городских поселений, входящих в состав субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления».

Дополнительная норма, введённая в федеральный закон, позволяет органам власти федеральных городов реализовать схему – Москва и большая Москва, Санкт-Петербург и большой Санкт-Петербург, отработанную в больших городах мира.

Вступивший в силу новый федеральный закон о местном самоуправлении расшифровал понятие «муниципальное образование», закреплённое Гражданским Кодексом:

«Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединённых общей территорией, часть поселения, иная населённая территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

В формулировку данного понятия вошли основные признаки местного самоуправления. Неправильно называть муниципальным образованием формирование, где местные ор-

¹ Ларри Зидентоп. «Демократия в Европе». – М., «Логос». 2001.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

ганы управления работают по смете, установленной вышестоящим органом власти, даже если местный руководитель избран. Если отсутствуют муниципальная собственность, собственные доходные источники наполнения самостоятельного местного бюджета, выборный орган, своя закреплённая населённая территория (территория ответственности), то это не муниципальное образование. Последующая статистика сильно исказила реальную ситуацию, выдавая желаемое за действительное.

Вопросы ведения местного самоуправления устанавливались статьёй 6 закона, закреплявшей перечень из 30 пунктов вопросов местного значения.

Отсутствуют какие-либо объективные критерии, способные установить оптимальный удельный вес системы местного самоуправления в государственном устройстве. Законодатели при подготовке закона исходили, прежде всего, из сложившейся практики.

Постоянно отслеживаемая статистика показала, что, начиная с 1989 года по 1998 год включительно, реально осуществляемые расходы органами местного самоуправления по итогам каждого года составляли 30–32% от консолидированных расходов в государстве. В частности, в 1995 году, когда вступил в силу федеральный закон, доля расходов местного самоуправления составила 30,5%. Статистика показала стабильность данного показателя и во времена Советского Союза, и после его распада, и в период радикальных экономических реформ, и когда деньги были, и при сплошных взаимных зачётах, в безденежье. Получается, что само время установило оптимальное соотношение государственных и местных полномочий. Закон 1995 года, установив перечень вопросов местного значения, закрепил сложившуюся картину.

В период правоприменения закона немало было трактовок и споров по поводу терминологии статьи – «организация», «обеспечение», «создание условий». Что в каждом из названных случаев должна делать муниципальная власть? Разработчики проекта в своих рассуждениях ориентировались на то, что в специальных, отраслевых законодательных актах полномочия каждого уровня власти будут детализироваться.

Самой «дорогой» (затратной) для муниципальных образований частью статьи о вопросах местного значения оказалась следующая:

«Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесённые к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключённые из их ведения и не отнесённые в ведение других муниципальных образований и органов государственной власти».

За все годы действия закона 1995 года, ни один субъект Федерации не установил своими законами ни одного дополнительного вопроса местного значения в дополнение к тридцати, установленным федеральным законом. Однако многие активно пользовались данной нормой, активно переключая свою ответственность на органы местного самоуправления под видом вопросов местного значения. Вслед за делегированием государственных полномочий необходимо передавать соответствующие ресурсы, а так: просто переложил вниз без денег – это ваше местное.

Даже искушённые большой политикой разработчики законопроекта не могли предположить столь откровенного современного цинизма государственной бюрократии.

При работе над разделом бюджетной обеспеченности муниципальных образований исходили из следующих принципов:

1. Нормативный принцип формирования социальных статей расходов бюджетов всех уровней на базе общегосударственных социальных стандартов.

2. В качестве базовых нормативов социальных статей расходов государственных уровней бюджетов должны служить минимальные государственные социальные стандарты – в области образования, медицинских, юридических услуг и другие, касающиеся социальной защиты граждан и вытекающие из положений Конституции России.

3. В качестве базовых нормативов для расчётов местных бюджетов планировалось применять социальные нормативы по вопросам местного значения. (Они существуют и периодически переутверждаются Правительством России – допустимое заполнение людьми общественного транспорта, освещённость в школьных классах, температура в холодный период внутри помещения и множество других.)

Подобный «нормативный» принцип формирования социальных статей бюджетов был заложен ещё в Декларации о принципах местного самоуправления в Российской Федерации, принятой в 1992 году Союзом российских городов. Соответственно, делалась попытка закрепить данные подходы в федеральном законе.

Местные бюджеты в таком случае должны были состоять из трёх самостоятельных разделов:

- по вопросам местного значения – с доходной частью в виде закреплённых на долгосрочной основе налоговых источников и неналоговых доходов от собственной деятельности;

- по делегированным государственным полномочиям – с передаваемыми для их осуществления финансовыми средствами;

- бюджет развития.

Бюджет развития обязательно должен быть. Пусть небольшой, но должен быть. Без развития не удержать текущую ситуацию. («Если хочешь остаться на месте, надо быстро бежать вперёд», – утверждала Алиса из страны чудес.)

Споров было много, но представленную идеологию так и не удалось отстоять.

Государственная власть в Российской Федерации под всякими предложениями уходит от нормативного принципа обеспечения социальной защиты через минимальные социальные стандарты. Данный механизм признавался в решениях федерального Правительства. Содержался, как поручения, в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Подписан был даже специальный Указ Президента РФ «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов», № 769 от 23 мая 1996 года. Готовился не один проект закона по социальным стандартам. Фактически появились некоторые федеральные и региональные социальные стандарты, но механизм по настоящему не работал.

Когда за неисполнение стали уже спрашивать, в Министерстве экономики напряглись и обосновали, что до принятия «социальных стандартов» нужно разработать проект закона «О минимальных социальных стандартах». Не «стандарты», а «о стандартах». Сколько лет прошло, нет ни «стандартов», ни «о стандартах». Соответственно, много лет подряд ответственность разных уровней власти перемешана, что и привело к множеству популистских, нереализуемых решений.

В закон вошла следующая норма:

«Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесённых к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путём закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации».

По другим положениям закона государство обеспечивает муниципальным образованиям «покрытие минимально необходимых расходов местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности».

В основном и обеспечивалась на минимальном уровне та часть расходов местных бюджетов, которая «гарантируется государством» в силу конституционных обязанностей, т.е. органы местного самоуправления выполняли преимущественно государственные полномочия без процедурного оформления делегирования. На выполнение вопросов местного значения всегда оставалась незначительная часть ресурсов.

Неудовлетворённость данной нормой закона так и осталась на долгие годы. По субъективным ощущениям, это был главный недостаток, ошибка в законе 1995 года.

В целом же, многие участники процесса подготовки и проведения проекта закона через все стадии его принятия были удовлетворены. Годы позже, имея возможность достаточно объективно заглянуть в прошлое, разработчики даже удивлялись, как в пылу яростной политической борьбы, в бесконечных поисках компромиссов и тактических ходов удалось провести хороший закон, отличный закон для того времени. Некоторые, пытаясь объяснить возникшие проблемы, даже сомневались: «А не слишком ли закон 1995 года опередил своё время!?» Но как не спешить, если нет сформировавшейся в государстве стратегии государственного строительства? Принятый закон – существенная составляющая для формирования этой стратегии. Не спешить нельзя. Очередная неудовлетворённость населения, ожидавшего после череды революций быстрых результатов, всю вину свалит на новации нового времени. Старый порядок не действует, новый не создан – естественное желание вернуться к властно-силовой конструкции для наведения порядка.

Ситуацию хорошо описал С.В. Вобленко, член конституционного совещания, последовательный сторонник местного самоуправления:

«В России законотворчество и законовнедрение всегда были чётко разделены. Закон, скажем, писался на протяжении года, двух, от силы – пяти лет, а внедрялся в «моисеевы сроки». Сколько Моисей водил народ по пустыне? Сорок лет.

Только вот у нас в России ещё и другая особенность есть. Мы, если чего захотим, то давай всё и сразу. На сорок лет никакого терпения не хватит. А если всё и сразу не получается, то значит сама идея, само решение неправильные. Если уж реформы, то радикальные. Если программы, то национальные и за пять лет, а лучше за четыре года. Какие сорок лет!? Смелее нашим решателям и политикам надо быть, тогда мы их примем, на какое-то время, короткое, правда. Потому что от недавних любимцев чего-то уже опять подташнивает наше усреднённое общественное мнение или, может, правильное, гражданское общество, несостоявшееся почему-то. Целых несколько лет ему на это давали! Конституцию, может, надо опять поменять!?»¹

Какое непостоянство!

Ещё не улеглось волнение, не остыли эмоции от полуторалетней борьбы за закон, а уже свалились новые проблемы.

Закон определил в части 1 статьи 58: «Выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборы должностных лиц местного самоуправления проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего федерального закона», т.е. до 1 марта 1996 года.

Чтобы не ломать ситуацию в регионах, в которых муниципальная власть была сформирована раньше вступления в силу федерального закона, в статье 59 была установлена норма: «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, избранные населением до вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который были избраны».

¹ С.Вобленко. «Власть не только берут, но и строят». – «Приокская газета», № 149, 26 июля 1994 г.

В течение полугода по результатам выборов должна была сформироваться власть на местном уровне. Таким образом, закон разрушал вертикаль исполнительной власти, прекращал чиновничий беспредел.

Понимая, что власть из рук уходит, руководители субъектов Федерации продолжали давить на Президента. В результате 17 сентября 1995 года появился Указ Президента Российской Федерации № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления»: «Считать необходимым проведение выборов в органы местного самоуправления в декабре 1996 года».

Получилась тупиковая ситуация. Что главнее – Закон или Указ? Типичная ситуация для первой половины 90-х годов XX века. На самом-то деле Указ не может отменить положение Закона. Но для властных структур, напрямую подчинённых Правительству и Президенту, положения указа куда важнее, чем нормы закона.

«Что делать теперь руководителям местных органов?»

По закону их полномочия сохраняются до 28 февраля. И с 1 марта они становятся никем. А по указу могут выполнять закон только с декабря 1996 года. Что будет с ними в этот период?

У нас уже четыре года главы местных администраций находятся в подвешенном состоянии. То их избирают, то их назначают. То один их может снять, то другой. И в такой обстановке в наше беспокойное время именно местные руководители во многом обеспечивают стабильность и более-менее нормальную жизнь населения в своих регионах.

Меня убивает то, что мы так небрежно относимся к людям, обеспечивающим в нашем государстве хоть какую-то стабильность, делаем из них заложников непоследовательности федеральных политиков. Как им себя сейчас вести? Ослушаться Президента и действовать по закону? Снимут за непослушание. Пойти по пути указа? Любой на полном основании обвинит в нарушении законодательства.

«Что делать мэру?»¹

Единственным способом исправить ситуацию было срочное внесение поправок в только что принятый федеральный закон. Но и быстро поправить закон явно не удастся. Когда депутатам предлагают поправки для исправления каких-то норм в законе, а в это время уже действует Указ, создаётся психологическая ситуация, в которой депутаты, как правило, за предложенные поправки не голосуют. Проголосуют – но когда обида уляжется и напряжение ожидания в регионах одного согласованного решения на федеральном уровне все нервы изматает.

Ситуацию немного подправил Совет по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, первое заседание которого состоялось уже через месяц после вступления в силу закона, 9 октября 1995 года. Проводите выборы, когда будете готовы, прозвучало заключение. Кто готов, можете и до 1-го марта 1996 года. Можете исполнять Закон, – заключил Совет при Президенте.

В трудном, но выигрышном положении оказались руководители городов, которые сразу после решения на сборе в Гааге, в ходе Всемирного форума местных властей, назначили свои выборы на 17 декабря 1995 года, одновременно с выборами депутатов в Государственную Думу. Успели до выхода Указа. Объявили в своих городах публично, ссылаясь на нормы нового федерального закона. Отменишь, значит, дал слабинку, потом уже не изберут. Несмотря на жуткое давление вслед за Указом, выстояли и избралась, открыли дорогу другим.

По их примеру многие местные руководители пошли на выборы уже зимой и весной 1996 года. Статистику отслеживали. Чем дальше откладывали выборы, тем меньший процент

¹ В.Кирпичников. «Когда левая рука не ведаёт, что творит правая, кто-то оказывается подвешенным за ногу». – Газета «Вести». № 113, 5 октября 1995 г.

действовавших руководителей выходил в победители. Основная доля проигравших как раз на конец 1996 года приходилась. Наверное, из-за неуверенности в себе назначение выборов затягивали.

Тем не менее, к 1 января 1997 года выборы прошли в 67 крупных городах – членах Союза российских городов, полномочия подтвердили 45 руководителей. Активность избирателей на местных выборах в тот период была намного выше, чем на выборах регионального и федерального уровней. От мэров тогда многое зависело, люди это чувствовали. У них опять появилась надежда, они снова пошли на выборы.

А самые первые выборы после вступления в силу закона прошли в Волгограде 1 октября 1995 года. Занимаясь больше борьбой за сохранение назначенной даты выборов, чем своей избирательной кампанией, на них красиво победил Ю.В. Чехов. Первый прорыв после многолетнего моратория. Центральная пресса много внимания уделила этому событию. Демократический прорыв в «красном» поясе!

Примечательна и другая выборная история. Сразу после побед на выборах первых глав городов в декабре 1995 года, руководитель одной из региональных столиц встретился со своим губернатором. О делах поговорили, бумаги подготовленные посмотрели. «А вообще-то, – мэр говорит, – я пришёл получить согласие на проведение выборов в городе».

«Тебе-то зачем? – удивился глава региона. – На выборы рвутся мэры, которые со своими губернаторами в контре постоянной. Вечно они в борьбе. Мы же дружно живём, все решения только после согласования принимаем. Или не так?»

«Так-то оно так! Действительно у нас проблем нет, – мэр отвечает. – Но иногда так тебя послать куда-нибудь хочется!»

«Серьёзный аргумент, – после паузы молвил губернатор. – Я подумаю». Подумал и согласился. Через пару месяцев мэр успешно подтвердил свои полномочия на выборах. Дружьями они так и остались на долгие годы.

Весной 1996 года Государственная Дума сроки выборов по Указу внесла в закон через поправки. Устранила противоречия различных правовых актов, но тут же «попала» на рассмотрение данного вопроса в Конституционном Суде. А имела ли она вообще право устанавливать предельные сроки проведения выборов? По Указу Президента не было никаких запросов, а на решение Думы сразу появилось.

Конституционный Суд своим Постановлением от 30 мая 1996 года посчитал, что данное ограничение по срокам не нарушает чьи-либо права на организацию местного самоуправления, а только вводит некоторые временные рамки.

Закон законом подгоняли

К установленному Указом Президента и, затем, поправками в федеральный закон сроку проведения выборов органов местного самоуправления работа ещё была далеко не закончена. Не все субъекты Федерации определились по территориальным основам местного самоуправления. Главная же причина – желание сохранить своё монопольное властное положение в регионе руководителей субъектов Федерации.

До Указа о роспуске Советов в октябре 1993 года в стране формально местное самоуправление осуществлялось в более чем 26 тысячах городов, сельских районах, поселковых и сельских советах. К марту 1997 года выборы прошли в примерно 8 тысячах муниципальных образований.

23 октября 1996 года Государственная Дума, понимая ситуацию с выборами в местные органы власти, приняла федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Главная идея закона была в том, что при нарушении конституционных прав граждан, жители

муниципальных образований, общественные организации или их местные отделения, прокурор могли через суд инициировать проведение выборов.

6 апреля 1997 года по решению суда, во исполнение закона, прошли выборы в Новокузнецке. Всего в Кемеровской области по суду были назначены выборы ещё в 11 из 39 муниципальных образований. 27 апреля, также по решению суда, прошли выборы в Биробиджане. В целом, в 14 субъектах Федерации выборы в местные органы власти назначались по инициативе избирательных комиссий и органов прокуратуры. Не дожидаясь судебных процессов, законодательные собрания субъектов Федерации стали назначать выборы в органы местного самоуправления. Прекрасно, что заработала судебная система. Но решения судов не в состоянии устранить все проблемы.

Внеправовыми методами правового государства не построишь. Многие россияне на себе испытали правоту этой аксиомы, однако некоторые соотечественники в толк её до сих пор ещё не возьмут.

С помощью нового закона Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – в части проведения выборов – начал работать в полную силу.

Казалось бы, внедрён всего лишь один из принципов организации местного самоуправления – выборность его органов. Но одновременно удалось реализовать множество других положений федерального закона. Например, применение на практике широкого разнообразия избирательных систем. Появилась особая практика проведения выборов – на основе закона о предельном сроке проведения выборов в органы местного самоуправления. Так, Смоленский городской Совет своим решением освободил от занимаемой должности мэра города в связи с истечением срока полномочий, назначил исполняющего обязанности мэра на период до проведения выборов.

На практике реализованы самые разнообразные модели организации власти на местном уровне, что позволял принятый федеральный закон. Кроме прямых выборов глав местного самоуправления появилось немало конкретных примеров и другой формы избрания – из состава депутатов. В ряде городов главы администрации приняты по контракту с согласия представительного органа. В одних муниципальных образованиях главы местного самоуправления возглавляют и представительный, и исполнительный органы, в других – жёсткое разделение властей.

Через процедуру принятия уставов и выборов стали формироваться новые для страны самостоятельные муниципальные образования. На референдуме по принятию устава 17 декабря 1995 года в присутствии наблюдателей Совета Европы первым полноценным муниципальным образованием (из соподчинённых) стал подмосковный Дзержинский, ранее город районного подчинения. Одновременно избиратели подтвердили полномочия главы города, В.И. Доркина, который при их поддержке и бился за самостоятельность. Десятки городов последовали этому примеру.

Мотивация избирателей на выборах местных руководителей проявилась совсем другая, чем на выборах в органы субъектов Федерации и самой Федерации. Если в последних ориентируются, в основном, на политические пристрастия, то в городе, в большинстве случаев, избирают человека, практически доказавшего свои возможности руководить сложным и многоплановым хозяйством.

Однако наблюдались такие процессы, которые убеждали, что в будущем, если мы не решим социально-экономические проблемы, к сожалению, возможна опасность криминализации власти на местном уровне. Серьёзность последней проблемы всегда была большим тормозом развития местного самоуправления в стране.

До принятия базового закона 1995 года голоса весьма влиятельных учёных предупреждали (из выступления В.Чурбанова, доктора философских наук, профессора, главного редактора журнала «Российская провинция»):

«Раз мэр назначен, то ни о каком самоуправлении не может быть и речи. Если мэров не назначать, то какие силы, какие структуры будут направлять их выборы? Какие интересы будут при этом преследоваться, и кто потом этими мэрами будет манипулировать?.. Возможности манипулирования населением безграничны. То, что ключ к выборам находится в руках капитала, тоже не вызывает сомнений. В основе всех этих избирательных кампаний лежат интересы собственности.»¹

А если назначать мэра будет криминализованный государственная вертикаль, кто в городе придёт к власти? У населения тогда вообще никаких надежд и рычагов даже на ближнюю власть не будет. С криминалом на муниципальном уровне здоровая и порядочная государственная власть разобраться без проблем может. А вот если у самой государственной власти с этим вопросом проблемы, то и начинаются подобные разговоры.

В целом же, закономерность принятия решений избирателями на выборах в органы власти разного уровня в России практически соответствует выборным явлениям, происходящим в Великобритании, насчитывающей семь с лишним столетий развития парламентаризма. Специально этот вопрос изучали и даже фактически наблюдателями без официального статуса в предвыборный период и на самих муниципальных выборах в Англии участвовали. Поэтому тот, кто утверждает, что наш народ не готов к демократической форме правления, не уважает родную страну.

Полуторалетний избирательный цикл на местном уровне решил важнейшую задачу – местное самоуправление получило мощную и последовательную команду, заинтересованную в его развитии. У выбранных руководителей теперь уже не было каких-либо сомнений в необходимости муниципальной власти. Тех сомнений, которые высказывали назначенные мэры после Всероссийского совещания 17 февраля 1995 года. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации к осени 1997 года было сформировано 13,3 тысячи муниципальных образований, в абсолютном большинстве из которых избраны органы местного самоуправления.²

Закон о местном самоуправлении 1995 года заставил заниматься проблемами муниципальной власти многие государственные структуры.

9 октября 1995 года, на первом заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, его председатель, В.С.Черномырдин, проинформировал, что уже утверждены Правительством некоторые мероприятия – «О приведении правовых актов в соответствие с настоящим федеральным законом» и «О формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии с настоящим законом». В планах, по предварительной оценке Правительства, около 20 новых законов, изменений и дополнений к действующим законам.

Оценки вступившего в силу закона на Совете прозвучали совсем разные. Глава администрации Пензенской области, А.Ф. Ковлягин: «Закон – огромное поле для творчества и давайте его немедленно исполнять». Глава администрации Московской области, А.С. Тяжлов: «Нет в законе широкого поля. Там узенькая щёлочка, куда вы можете пройти». И добавил, что закон несёт огромную разрушительную силу. Общий лейтмотив выступлений представителей муниципальной власти: «Будет закон реализован – будет нормальное общество, не будет – снова начнём просить милостыню у Правительства».³ (И в таком духе все последующие годы действия закона, да и все предыдущие.)

В ноябре во втором туре Всероссийского конкурса «Российский мэр – 95» в Великом Новгороде объявлены 50 финалистов. Наши в основном, активисты Союза российских городов. Сомнений нет, они действительно лучшие.

¹ «Города хотят прав и ждут закона». – Журнал «Российская Федерация», № 19, 1994.

² «О формировании органов местного самоуправления в Российской Федерации». ЦИК РФ, сентябрь 1997 г.

³ Т.Александрова. «Надо начинать». – «Российская Федерация», № 21, 1995.

В самом конце 1995 года, 27 декабря, Правительство Российской Федерации Постановлением № 1251 утвердило федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления.

В будущее сторонники местного самоуправления в преддверии Нового года могли смотреть с оптимизмом.

Смещение центра ответственности

1996 год обещал стать годом официального приобщения России к мировому сообществу в части выполнения одного из обязательных признаков демократического государства – выборности органов и высших должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятыми уставами муниципальных образований.

В целом процесс внедрения общепризнанных и логически обоснованных принципов местной власти проходил в России быстрыми темпами. С провалами, трудными подъёмами в условиях постоянных политических противоречий и столкновений. Но всё это укладывалось в весьма короткий исторический отрезок времени.

Идеологию местного самоуправления основательно закрепили в законодательстве. Политическая воля федерального Центра проявилась, в конце концов. На первый план вышли вопросы практического формирования системы муниципальной власти в стране и наполнения её содержанием, экономической основой, прежде всего. Десятки необходимых законодательных и нормативных актов оставались в повестке дня, но это уже дело техники и времени. Специалисты городов России разного профиля уже давно структурировались в рамках Союза российских городов в многочисленных секциях и подразделениях, и в состоянии были, вместе с привлекаемыми специалистами из научных и специализированных организаций, подготовить любой законопроект, проект любого нормативного акта. Не только могли разработать, но и принимали реальное участие в разработке и подготовке к принятию многих законопроектов.

Судьба местного самоуправления теперь зависела от того, насколько федеральный Центр сможет задействовать свой управленческий ресурс по внедрению закреплённых законодательством норм и принципов муниципальной власти. Центр тяжести предстоящей работы смещался в сторону исполнительных структур, а с ними пока были большие проблемы. С принятием закона федеральное Правительство вполне могло посчитать работу фактически законченной. Без политического давления до практического результата не доберёшься.

28 февраля 1996 года Российская Федерация вступила в Совет Европы и подписала в Страсбурге Европейскую Хартию местного самоуправления. Это был большой успех российских муниципалов, представители которых уже очень активно работали в соответствующих Европейских структурах, прежде всего, в Конгрессе местных и региональных властей Европы, в Совете европейских коммун и регионов. Теперь на нас будут работать и международные нормы по вопросам местного самоуправления.

С первых дней своего существования Союз российских городов внедрял и пропагандировал в России основные положения и принципы, заложенные в Европейской Хартии местного самоуправления. Хороший подарок от государства к 5-летию – первому юбилею Союза российских городов (март 1996 года). Теперь формирование официального представительства Российской Федерации в палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы будет осуществляться на основе предложений Союза российских городов. Теперь у нас в Европе вообще грудь колесом будет на разных мероприятиях.

БОДЛИВЫЕ БАРАШКИ

В Копенгагене конференция собралась по поводу десятилетия Европейской Хартии местного самоуправления. От России большая делегация приехала, представители всех ветвей власти. Сидим, речи слушаем. Англичанин, кажется, если память не изменяет,

чтобы выступление своё разукрасить, сравнил Россию и, вообще, страны Восточной Европы с молодыми барашками. В том смысле, конечно, что мы только недавно встали на путь демократических преобразований и ещё много надо чего делать, расти и развиваться.

Понравилось это сравнение представителям Западной Европы. Следующий оратор призвал барашков поддержать. Гладить, что ли, надо нас периодически? Не очень понятно мысль изложил, или перевод плохой был.

Новый выступающий тоже вклад в развитие образа внёс, сомнению подверг предыдущий тезис. Может нас не гладить, а стричь пора? Примерно в этом ключе. И с породой надо разобраться, какие мы – серые или белые барашки?

Заёрзала на стульях наша делегация. Коллеги из стран бывшего социалистического лагеря тоже недоумённо переглядываются. Пригласили вроде бы по делу, а тут сплошные грубости. К концу первого дня заседания мы все вместе стали уже превращаться в стадо вполне взрослых баранов с немытой шерстью, да еще и торчащей клочьями.

Надо как-то реагировать, а нельзя. Официальный доклад России только завтра утром. Раньше кому-либо высказывать не положено. Восточные страны тоже молчат. Обсудили в перерыве, кто сможет завтра сдачи дать. Получилось, что все официальные органы власти представляют, неудобно им в конфликтном тоне выступать. Вот только одному Союзу российских городов и можно, как негосударственной структуре. Значит, мне и выпадает роль для ответного удара. Тоже неплохо, что все наши Союз серьёзной силой признают.

На следующий день еле дождался завершения официального доклада главы нашей делегации. Мне после него на трибуну подниматься. В Европе российский Союз давно признан, потому и слово ему почти всегда без очереди.

Начал с Англии, её представитель кашу заварил. Рассказал высокому собранию (может, не знают), что в этой стране 85 процентов местных бюджетов центральное правительство само формирует. Получается, что это уже не бюджеты, а простая смета. К местному самоуправлению и к Европейской Хартии такая власть никакого отношения не имеет. Тем более, что к самой Хартии Англия никогда не присоединялась, но почему-то празднует вместе с участниками, да ещё кого-то учить пытается.

Отдельно прошёлся по выступавшим представителям государств, которые тоже Хартию не подписывали. Стыдно прямо за них участникам конференции, особенно из новых демократических стран. Россия всего несколько лет местное самоуправление развивает, а к Хартии уже присоединилась, причём без изъятий.

Законодательство сравнивать стал. У нас оно только последние годы создаваться стало, а уже чуть ли не лучшим в Европе признано. Чего же вы, большие специалисты, за много десятилетий только одни рекомендации и наработали? Мы меньше десяти лет демократическую власть строим, а уже сколько имеем. И цифры привёл.

По мере выступления лица у западных представителей вытягивались вниз, не ожидали такое услышать. Лица у восточных растягивались вширь от удовольствия – получали компенсацию за вчерашний день.

Конференция закончилась достаточно успешно и мирно. Западники оправдывались поначалу – не так мы их поняли, не то они имели в виду. Англия достаточно скоро присоединилась к Европейской Хартии. Наверное, немножко подтолкнули их к такому решению на том юбилейном сборе.

Год за три. Первый юбилей

Хартию, конечно, не ко дню рождения Союза российских городов подписали, но первую круглую дату хотелось бы основательно отметить. Поводом для встречи Президента России Б.Н. Ельцина с мэрами городов 15 марта 1996 года было именно пятилетие организа-

ции. Союз к юбилею весьма окреп, особенно после выхода закона 1995 года. Как не воспользоваться хорошим поводом для укрепления позиций самого местного самоуправления в государстве?!

Готовились, конечно, заранее. Работая через разные команды и группы влияния, подписали к нужной дате у Президента небывалое до того количество благодарностей мэрам российских городов. Глава государства свои подарки сделал, наверное, и нам чем-то ответить надо? Перед входом в Кремль мэр Липецка А.И. Савенков передал большую коробку: «На, вручай Президенту от имени Союза». Растерялся: «Меня же с ней не пустят! Пошли вместе». В Кремль прошли, в нужное здание пустили. Даже сквозь рамку с коробкой прошли – в ней прекрасная работа по дереву народных умельцев, не зазвенела. Прямо с коробкой в зал встречи вошли. Запихали коробку под стол. Что-то не то, самих она смущает. Пошли с охраной советоваться, как правильно с подарком поступить. Разобрались с трудом. Помощнику в приёмной Президента отдали под твёрдое обещание, что шефу ещё до встречи покажет.

Руководители Администрации Президента, 85 руководителей городов – крупнейших муниципальных образований России почти все уместились за одним общим столом. Все с интересом ждут Президента. Больше месяца по всем информационным каналам его здоровье обсуждается – публично не появляется, в кабинете бывает крайне редко, рейтинга перед надвигающимися выборами никакого и много ещё чего.

Борис Николаевич вошёл в зал твёрдой, уверенной походкой. Сев в председательское кресло, перевернул текстом вниз подготовленную программу встречи (зря на неё время травили): «Ну что, поговорим о ваших делах!?» Два с лишним часа обстоятельного, содержательного разговора о проблемах городов и муниципальной власти в целом, без заранее заданного регламента, без режиссуры аппарата. Не было задачи добиться каких-либо немедленных решений. Но после такого разговора нужные решения обязательно будут. Подводя итоги разговора, Президент сам сказал, что судьба России во многом зависит от перспективы развития городов, где сосредоточен основной экономический потенциал, в которых проживает более 70-ти процентов населения страны.

К завершению встречи записку передаём: «Сегодня у мэра Красноярска, Валерия Александровича Позднякова, юбилей, 50 лет. Он в зале». Борис Николаевич бросил взгляд в сторону двери, через которую вошёл. К нему подошёл помощник. Через несколько минут наш юбиляр получил поздравление и часы из рук Президента. Президентские. И только в конце встречи вопрос к мэрам: «Я тут, мужики, на новые выборы Президента пошёл. Как, поддержите?» «Поддержим, Борис Николаевич!» Ради этого ответа команда Президента и согласилась встречу организовать. Пятилетие Союза – повод.

Фотография на память и всем коллективом теперь на свой сбор, сбор Союза российских городов с многочисленными гостями.

Юбилей вроде бы небольшой, но для муниципального актива значимый.

Высокопоставленные гости в своих приветствиях, искренне удивляясь, как в такое сложное время организация не только выжила, но и состоялась, предлагали каждый год за три считать, как в горячих точках. Состоялась организация, возможно, ещё и потому, что верхушка Союза никогда себя надстройкой над городами не считала, работала на интересы городов. Настоящее самоуправление в рамках отдельно взятой организации. У генерального директора, Константина Николаевича Никулина, главный принцип был: слово учредителя – закон. И ещё одно важное обстоятельство однажды мэр крупного города, из миллионников, отметил: «Союз силён тем, что мы все в нём равны, и большие, и малые. Объединяют нас общие цели, общее понимание стоящих перед нами задач».

У Союза своё лицо появилось, во всех смыслах этого утверждения.

ВЫБОР ЛИЦА

Союз российских городов уже состоялся. В политических кругах известным стал, даже власть с Союзом считается начала. Но вот внешне он безликий какой-то. Эмблемы своей нет, флага, бланков красивых. Надо, чтобы и у нас всё было, как у любой солидной организации.

Позвал директор знакомого художника, договор заключили. Тот творить удалился. По поступавшей информации творческий процесс непрерывно несколько месяцев длился. Непростой, видно, задача оказалась. Наконец, наш специалист по творчеству о своей готовности сообщил, неуверенно, правда, немного. Скоро как раз правление плановое проходить будет, вот на нём и посмотрим результаты труда напряжённого.

На правлении автор сначала лекцию прочитал о принципах и законах геральдики. Мы же города представляем? А у городского герба вот такие-то элементы обязательно присутствовать должны. Но мы же не один город представляем, а много сразу. Значит, объединительные начала надо предусмотреть, скрепляющие единство. Организация наша российская, значит и принадлежность к государству отражена должна быть. К концу вступительного слова мы все готовы были «с понятием» предложения рассматривать.

Художник раскрыл огромную специальную папку и достал большую картонку, на которой вариант нашего будущего герба в цвете красиво разрисован был. Показывать начал, как только что объяснённое на практике реализовано. Как в черно-белом варианте получится, как технологически в маленький размер уместить. Смотрю то на картинку, то на лица руководителей городов, чтобы по реакции их впечатление понять. Как на работе, когда начальник бумагу читает, а ты угадать пытаешься, подпишет или нет. Чего-то пока никаких эмоций, не видно, чтобы за душу взяло. Разработчик наш другой лист вытащил. Опять рассказывает, что каждый элемент означает.

Пять проектов уже с комментариями выставлено. У самого пока мнение не сложилось. За мимикой членов правления слежу. Лица у них – как будто на международной конференции по местному самоуправлению сидят. Делают вид, что напряженно работают, а сами перерыва с нетерпением ждут. Творец, окончательно раскрывая профессиональные секреты, достал последний вариант, седьмой или восьмой по счету: «Всё, выбирайте». Сам свою большую папку закрывает. В ней ещё какие-то цветные листы мелькнули.

– А там что? – спрашиваю.

– Да так, ещё варианты, но не очень. Я их сам забраковал.

– Покажите всё-таки.

Художник опять папку раскрыл. Забракованный им самим эскиз достал. В эту же минуту ясно стало, что отныне Союз приобрел свою символику. Можно было и не голосовать. Глаза у членов художественного совета, правления то есть, засветились. Видно, что понравилось. В полном соответствии с процедурой, к удивлению автора, через пару минут решение было принято единогласно. На ближайшем собрании Союза наше решение было поддержано и утверждено.

А что, хороший герб получился, правда?

В специально подготовленном отчёте о деятельности организации за 5 лет в качестве значимого итога было написано:

«Главное, что за эти годы совместной работы сложился коллектив единомышленников, который связывает не только работа, но и дружба... Атмосфера творчества, понимания и взаимовыручки, царящая в нём, является залогом наших будущих свершений».

Не расслабиться! Ответное наступление

На следующий день после встречи с Президентом звонки пошли: «Когда приедешь подписываться о вступлении Союза в движение по поддержке Бориса Николаевича на выборах? Мэры же обещали поддержку, ты был, всё слышал!» Целую неделю очень большие люди

звонили. Выборы Президента – важный период в жизни любой страны. От мнения и решений личности на самом вершине у нас в государстве почти всё зависит, к сожалению. В том числе, и практическая реализация закона, что, прежде всего, беспокоит нашу команду. Но как объяснить, что наш Союз тем и силен, что никуда никогда не вступал, ни к чьим бокам не прислонялся. Подпишем, сразу столько потеряем, что и не восстановимся никогда. А уж если и избежит Бориса Николаевича, то только города, без всяких публичных подписей. Обругали очередной раз, на этом и расстались.

Становление местного самоуправления шло совсем не гладко. Одновременно с выборами глав муниципальных образований начались и обратные процессы. Через суд восстановился в должности избранный населением и отстранённый администрацией республики мэр Улан-Удэ В.А. Шаповалов – и был вновь отстранён местной государственной властью. Практически без объяснения причин отстранён глава администрации Краснодара В.А. Самойленко. На выборах 1 декабря 1996 года избиратели Краснодара подтвердили доверие к нему, восстановив его, таким образом, в должности. Ещё несколько похожих ситуаций в разных регионах.

И уж совсем ударом ниже пояса следует признать события в Удмуртии.

Председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Анатолий Яковлевич Слива в октябре 1994 года Удмуртскую Республику ставил в пример другим субъектам Российской Федерации:

«В республике приняты законы о местном самоуправлении, нормативно решаются вопросы обеспеченности местных бюджетов, проведены выборы глав и представительных органов местного самоуправления. Руководство Удмуртии в принципиальном плане согласно, сократив переходный период, предоставить и гарантировать отдельным районам и городам республики правовой режим полноценного местного самоуправления.»¹

Действительно, после роспуска Советов всех уровней в октябре 1993 года только два субъекта Российской Федерации – Республика Карелия и Удмуртская Республика – отказались от революционной ломки системы местной власти. Законодательные органы республик оперативно приняли новые законы о местном самоуправлении, в соответствии с которыми провели новые выборы органов муниципальной власти – в декабре 1993 года в Карелии, в апреле 1994 года в Удмуртии. Только после формирования новых органов местного самоуправления на территории субъектов старые прекратили свою деятельность.

Спокойная и взвешенная позиция руководителей республик значительно смягчила последствия жёстких и удручающих событий октября 1993 года в масштабах всей страны. Многие трезвые политики приводили Карелию и Удмуртию как пример решения сложных политических вопросов. В соответствии с законом Удмуртской республики от 27 января 1994 года «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» районы и города республиканского подчинения были наделены статусом муниципального образования, в них сформированы выборные и другие органы местного самоуправления.

Тем неожиданней стали для сторонников местного самоуправления решения республиканских властей Удмуртии в 1996 году – тех же руководителей, состав их с 1993 года принципиально не менялся.

Закон Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» предписал создание в сельских районах и городах республиканского подчинения представительных и исполнительных органов государственной власти вместо существовавших там органов местного самоуправления. Города республиканского подчинения данным законом делились на внутригородские районы, в пределах которых, как и в сельских поселениях и посёлках, и должно было осуществляться местное само-

¹ «Пора обеспечить выполнение воли народа». – Журнал «Российская Федерация», № 15, 1994.

управление. Фактически досрочно прекращались полномочия избранных населением органов местного самоуправления.

Показателен комментарий главы Республики А.А. Волкова к принятым решениям: «...кричать, что в Удмуртии лишили население права избирать мэров?.. Извините! Не лишили! Все главы, избранные в городах и районах, после добровольной отставки назначены на свои должности и продолжают работать.»¹

Действительно, все избранные, получившие доверие избирателей, руководители муниципальных образований Удмуртии после вызова к республиканскому руководству написали заявления о сложении полномочий. Все, кроме одного – мэра города Ижевска А.И. Салтыкова. Анатолий Иванович не посчитал для себя возможным пренебречь доверием населения города и подчиниться явно антиконституционному республиканскому закону.

Твёрдая позиция одного человека оказалась непреодолимым барьером (как показали дальнейшие события) для субъектов Федерации в попытках взять реванш на региональном уровне за неудавшиеся усилия по блокированию принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласился бы мэр Ижевска с предложениями руководителей Республики, дал бы слабину, всё прошло бы достаточно гладко. Пошумят на федеральном уровне и успокоятся, сколько раз так уже бывало. Тем более, что к подобным решениям были готовы уже многие субъекты Федерации.

Развивая апрельское решение, Госсовет Удмуртской Республики 28 мая 1996 года принял новый закон «О местном самоуправлении в Удмуртской республике», который воспроизводил «новации» закона о республиканских органах государственной власти. Но ситуация в Республике, благодаря активной позиции мэра и депутатов городской Думы Ижевска, стала предметом достаточно пристального внимания федеральных органов власти.

Представители городской власти Ижевска хорошо поработали вместе со своими сторонниками на федеральном уровне. К решению проблем города и возвращению в конституционное поле всей Республики подключились профильные специалисты Администрации Президента, отдельные депутаты Государственной Думы, представители федерального Правительства и многие другие муниципальные активисты.

В Конституционный Суд Российской Федерации поступили запросы о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от депутатов Государственной Думы (с необходимым для запроса количеством подписей), от отдельных жителей г.Ижевска и от Президента России (№ Пр-1659 от 25.07.1996). Это вызвало ответную реакцию политической элиты: представители 14 республик обратились с открытым письмом к Президенту России с просьбой отозвать запрос в Конституционный Суд.² (Так что заключение о попытке реванша на региональном уровне можно считать вполне обоснованным.)

Сторонники местного самоуправления надеялись на Президента России. Свою позицию, как бы предугадывая события, он высказал в ежегодном Послании:

«Скажем прямо – формирование реального местного самоуправления воспринимается руководителями многих регионов как покушение на их власть. Действительно, надо передавать «вниз» контроль над рядом управленческих функций, более того – часть средств. Расставаться с этим тяжело, но придется: есть Конституция, есть Закон, и их надо выполнять.

Местное самоуправление – это важнейшая часть гражданского общества. Помогая строительству гражданского общества, мы укрепляем демократическую государственность

¹ «Пойдём вперёд или повернём вспять?». Материалы «круглого стола». – Журнал «Российская Федерация», № 22, 1996.

² Журнал «Российская Федерация», № 21, 1996.

России. Этого требует и здоровый практицизм: многие проблемы гораздо эффективнее решаются местным самоуправлением, чем федеральными или региональными властями.»¹

Пока на федеральном уровне ситуация развивалась в соответствии с установленными законодательством процедурами, в Удмуртии своим чередом развивались другие события.

А.И. Салтыков, мэр г.Ижевска:

«Скажу об Ижевске. Идёт планомерное разрушение управленческих структур, нормативной базы местного самоуправления. За истекшие два года городская Дума приняла более сотни нормативных актов по самым различным вопросам жизнедеятельности города. ... Ни один из этих актов прокуратурой республики опротестован не был. Но сегодня, в связи с упразднением Думы и преобразованием городской администрации в исполнительный орган государственной власти, муниципальные акты «зависли». Кто их правопреемник? Госвласть в лице сформированного волевым порядком объединённого Совета Ижевска?

Отняли у города и муниципальную собственность, оцененную в 1,3 триллиона рублей, собственность жителей. Владеет и распоряжается ею теперь Госсовет республики.»²

Слова Анатолия Ивановича были сказаны 15 октября на круглом столе в редакции журнала «Российская Федерация».

Там же высказался и глава Удмуртии А.А. Волков:

«Сегодня вся республика работает по-новому, кроме города Ижевска, где мэр не согласен с законом. Но скоро мы этот вопрос уладим».

Конституционный Суд Российской Федерации принял к рассмотрению запросы о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» 22 октября. Сразу же, 23 октября, Конституционный Суд направил соответствующее извещение Председателю Госсовета Республики с предложением приостановить действие оспариваемого закона. В этот же день Президиум Госсовета Удмуртской Республики своим Постановлением от 23 октября освободил А.И. Салтыкова от должности мэра города, на которую он был избран. Уладили вопрос!

Уже 25 октября в связи с отстранением от должности А.И. Салтыкова Государственная Дума приняла соответствующе обращение к Генеральному прокурору Российской Федерации. Давление с федерального уровня возрастало. Президент свой запрос не отозвал, несмотря на обращение руководителей республик. Другие федеральные органы стали реагировать на очередные решения Удмуртии чуть ли не в тот же день. Руководители Республики решили попробовать другую тактику. 19 ноября 1996 года Госсовет Удмуртии принял малозначимые поправки в свои новые законы. На основании этих изменений было подготовлено обращение в Конституционный суд о прекращении рассматриваемого дела. По сути данного обращения было отказано.

В декабре 1996 года рассмотрение дела в Конституционном суде состоялось.

УДОВЛЕТВОРЕНИЕ

Получил приглашение принять участие в заседании Конституционного Суда в качестве эксперта при рассмотрении вопроса о нарушении прав населения на местное самоуправление в Удмуртии из-за решений республиканских законодателей. Иду, конечно, – столько времени этого суда все вместе добивались.

Встать, Суд идет! Представление участников. За «нас» – обращения в Суд Президента страны, депутатов парламента в нужном количестве и граждан, ущемленных в правах. Суд каждого подписавшегося гражданина детально проверил. Оказалось, что «правильным» гражданином одна только журналистка из Ижевска была, Светлана Борисовна.

¹ «Россия, за которую мы в ответе». Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1996 года.

² «Пойдём вперёд или повернём вспять?» Материалы «круглого стола». – Журнал «Российская Федерация», № 22, 1996.

Ей и пришлось в одиночку всех ущемленных в правах представлять. Зато теперь она пожизненно имеет высокий статус гражданина родного государства по решению Конституционного Суда страны. Боевая и грамотная женщина. Теперь её часто «гражданкой Крюковой» кличут.

Слово тому, слово другому. И началось. В такие дебри наши ведущие юристы пошли, что у меня комплекс неполноценности в собственных глазах формироваться начал. Вжался в стул, чтоб не заметили. Позовут к микрофону, и сказать нечего будет. Эксперт называется. Сижу, пытаюсь специальные термины на понятный язык перевести, чтобы логику рассуждений не потерять. Просидел в напряжении весь первый день. Пронесло, к доске не вызвали...

На второй день сразу с глубины начали. «Наша» сторона всё аргументированно, основательно излагает, все нормы нарушенные привела. Ответчик в очередной раз рака за угол заводит. Судьи как-то уж очень спокойно на это реагируют. Голова непроизвольно из рядов тянется, чтобы заметили. Может, слово дадут, эксперт всё же. Так и не дали за весь день. Зато «плановые» выступающие красиво всё на свое место поставили.

К концу третьего дня результат будущий очевиден стал. В собственных глазах удовлетворение за работу в прошедшие годы всей нашей команды засветилось. Хорошо Союз поработал и все наши сторонники. И в экспертных возможностях теперь никаких сомнений не осталось. Теперь уж точно известно стало, что принципы местного самоуправления мы надежно в Конституции и законодательстве закрепили. Невозможно их изменить без всенародного голосования.

Если кто против принципов местного самоуправления сказать чего захочет, знать должен, что будет против конституционного устройства государства выступать, нарушать нормы Основного Закона. Это Конституционный Суд сказал!

«Мягко» напомнили

Постановление Конституционного Суда ждали к концу года. Не получили. 1997 год уже во всю покатился, а решения всё нет. На 25 января 1997 года собираем собрание Союза российских городов. Приглашения направлены всем руководителям государства. На словах всем передано, что мэры в первую очередь будут интересоваться итогами рассмотрения «Удмуртского дела» в Конституционном Суде.

Сбор на собрании Союза 25 января получился очень представительный. Помимо большого числа руководителей городов, присутствовали руководители и представители всех федеральных ветвей власти. На собрании впервые была оглашена суть решения Конституционного Суда, принятого буквально накануне, 24 января 1997 года, – сложного решения, затрагивающего много вопросов государственного устройства. Но решения, безусловно, выигрышно для сторонников местного самоуправления. Решение представляла Т.Г. Морщакова, судья Конституционного Суда, она председательствовала на рассмотрении данного дела. С того давнего собрания Союза Тамара Георгиевна – безусловный авторитет в муниципальной среде не только по делу защиты местного самоуправления в отдельно взятом субъекте Федерации, но и по многим другим делам, в которых её спокойная, но выверенная аргументами позиция становилась надёжной юридической защитой глубокого профессионала.

Дело выиграно, но, оказалось, далеко не закончено. В Республике решение Конституционного Суда всеми региональными средствами массовой информации было представлено как большая победа республиканских властей. Вместо исполнения решений Суда создавалась ситуация, которая могла бы обосновать роспуск последнего легитимного органа по закону Республики 1994 года о местном самоуправлении – городской Думе Ижевска. Понадобился специальный Указ Президента Российской Федерации об исполнении решения Конституцион-

ного Суда, чтобы руководители Республики начали возвращать ситуацию в законодательное русло.

Союз российских городов обратился в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО с предложением о выдвижении кандидатуры А.И.Салтыкова на соискание премии ЮНЕСКО за вклад в развитие демократической системы местного самоуправления, за мужество и стойкость, проявленные им в борьбе против ущемления конституционных прав граждан. Немного позже заслуги Анатолия Салтыкова оценила и Европа. Он – первый из российских муниципалов – вошёл в руководящие органы Конгресса местных и региональных властей Европы. Анатолий Иванович был избран вице-президентом палаты местных властей. Это событие стало знаковым не только для российского местного самоуправления. (Несколько лет, несмотря на объединение усилий, страны бывшего социалистического лагеря, включая Россию, не могли добиться избрания на какой-либо руководящий пост в европейской структуре согласованной всеми единой кандидатуры, представителем какой бы страны эта кандидатура ни являлась.)

Пока федеральные и региональные политики выясняли, чьи аргументы весомее, исполнительные органы особо не спешили нормативно закреплять систему местного самоуправления. По формальным показателям федеральное Правительство работало в этом направлении достаточно интенсивно. Вышло Постановление Правительства № 266 от **6 марта** 1996 года «О некоторых мерах по реализации Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Был определён перечень законопроектов, подлежащих первоочередной разработке в обеспечение реализации закона о местном самоуправлении. Однако, пока готовился проект Постановления, речь шла о 20-ти законопроектах, а после его принятия осталась половина, не самых значимых.

22 мая вышло протокольное решение Президиума Правительства Российской Федерации о задачах, связанных с развитием реформы местного самоуправления. В **июне** выходит Постановление Правительства РФ № 755, определяющее перечень мер по укреплению и повышению уровня координации деятельности подразделений федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами местного самоуправления. В Правительстве неоднократно отмечалась недостаточная координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в вопросах проведения реформы местного самоуправления. В **июне** же, 28-го числа, Постановлением Правительства РФ № 762 утверждена федеральная комплексная программа «Развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономических реформ».

Тем не менее, результаты реализации всех принятых планов не впечатляли. Кроме административной координации, требовалось и согласование позиций по многим вопросам развития новой системы власти. То есть, чтобы содержание документов различных структур отвечало общим принципам местного самоуправления, а не узким ведомственным интересам.

Союз российских городов взял эту работу на себя.

Закроем брешь своей стратегией

В июле 1996 года на расширенном заседании правления Союза был одобрен подготовленный проект Концепции государственной политики социально-экономического развития городов России.

Фактически, содержание проекта было направлено на развитие всей системы местного самоуправления в стране, просто Союз городов по своему статусу не мог формально представлять сельские муниципальные образования. Проект вобрал в себя накопленные к тому времени опыт и видение решения проблем многих муниципальных специалистов. По решению правления проект был направлен в органы государственной власти и в города для заме-

чаний и предложений. Предложенные направления реформы финансово-бюджетной системы, земельных отношений, вопросов управления недвижимостью должны были стать той стратегической линией, на базе которой можно было бы принимать согласованные решения. Всего к проекту прилагался перечень из 43-х законов, которые надо было разработать и принять или в которые необходимо было внести изменения.

Заключения на проект были получены из городов, Миннаца, Госкомимущества, Минстроя, Института экономики города и целого ряда других организаций. После доработки проект был одобрен на собрании Союза российских городов 10–11 октября в Санкт-Петербурге. По решению собрания проект Концепции был направлен на согласование в Правительство, палаты Федерального Собрания и Президенту Российской Федерации.

К Президенту России обращались с просьбой утвердить Концепцию Указом (после необходимых согласований). 10 января 1997 года из Администрации Президента поступило предложение переработать проект Концепции развития городов в комплексную Концепцию развития муниципальных образований с широкой кооперацией участников. Концепция, принятая Союзом российских городов, была как раз таким комплексным документом. Понятно, что она просто не получила одобрения в официальных органах. Концепция осталась документом внутреннего пользования Союза. К концепции государственной политики вернулись в 1999 году. Её проект, переработанный другими специалистами, был опубликован в СМИ, но в виде нормативного документа продолжения не получил.

Лирическое отступление

Жизнь была бы совсем скучна, если бы в непрекращающихся политических баталиях, ожиданиях различных решений, которые от тебя уже мало зависят, не было событий, остающихся в памяти на долгие годы яркими пятнами завершённых дел.

В мае 1996 года состоялся финал конкурса «Российский мэр – 95». Конкурс проходил в течение 1995 года по инициативе Общественной палаты при Президенте Российской Федерации и Международной ассоциации руководителей предприятий при поддержке Администрации Президента.

ЗОЛОТОЙ ФОНД

В зале приёмов Большого Кремлевского Дворца завершается последний, третий этап конкурса на лучшего мэра страны. Пятьдесят финалистов, абсолютное большинство которых – активные участники работы Союза российских городов, получили свои итоговые места в конкурсе и обещания от организаторов по призовым суммам с тремя или четырьмя нулями в зеленом измерении.

Коммерческие спонсоры конкурса при распределении мест свои задачи решили, большие политики тоже проконтролировали. Ладно, итоги подвели, народ расслабляется за праздничными столами.

Один финалист что-то уж больно невеселый, мрачный даже совсем. А потом вообще один за столом остался, соседи общаться разбежались. Причина-то понятна: в родной Самаре выборы никак провести не дают, по всяким поводам отменяют. Здесь, в Москве, кому-то не угодил – по итогам конкурса это хорошо видно. Уж больно самостоятельным и заметным стал, не всем это по душе.

К нашему сумрачному коллеге всё время подходят, пытаются настроение поднять. И я пошел. На сцене в это время Вайкуле, Газманов и другие знаменитости сменяют друг друга. Спрашиваю:

– Может и ты споёшь?

– А что, – отвечает, – спою, если организуешь.

Организуешь! А как? Прошёл через весь зал, через сцену за кулисы. Ведущему концерта объясняю, что концерт по поводу мэров и для мэров, значит, они сегодня главные. Да-

вай, мол, им самим возможность выступить дадим. Отбился он от меня, на программу ссылаясь, к начальству послал:

– Рядом со сценой, на служебной территории, стол для артистов накрыт. Там сейчас наша руководительница питается, ты её сразу узнаешь. Маленькая такая, в чёрном платье. С ней решай.

Иду напрямиком на кухню творческую. Начальницу, действительно, сразу узнал. Да, это инстанция! Вежливо-вежливо, очень предупредительно подсел рядышком к столу. Даже в мою сторону не посмотрела. Дождался, когда она с нескрываемым удовольствием откусила от вкусного бутерброда солидный кусок, и, пока его жевала, изложил свою проблему. Дама проглотила тщательно пережёванную пищу, запила её из бокала и, не поворачиваясь, молвила:

– Мне платят за профессиональную работу, а не за самодеятельность.

Так, первое впечатление подтвердилось. Бегу опять к ведущему. Он мне новый совет даёт:

– Здесь в зале за вторым или третьим столиком Александр Масляков, он с нашей мадам умеет договариваться.

Обежал десяток столов, не видел никто сегодня Маслякова. Концерт уже к финишу идёт, не успею. Подумать остановился. Осенило! Здесь же мэр Владикавказа! Всем известно, что он может всё. Нашёл его в центре зала, сидит напротив симпатичной журналистки, интервью даёт. По выражению его лица понял, что и тут у меня облом, уж больно предметом увлечён, не думаю, что тематическим. Действительно, даже врубиться не может, чего от него хочу.

Время уходит, время. Умел бы петь, сам бы на сцену вышел. Обвожу зал глазами. Ура! Вот решение! Наш запевала из Воронежа. Быстро посвящаю в проблему. В ответ только один вопрос:

– А он точно петь будет?

Засомневался он, сам пошёл, перепроверил. После очередного номера концертной программы «наш» поднялся на сцену и, подойдя к микрофону, молвил:

– К роялю приглашается один из победителей конкурса, популярный в нашей стране и в Европе мэр, известный музыкант и вокалист...

И дальше в таком ключе про нашего, который без настроения. А потом вообще просто класс:

– На сцену приглашаются также все финалисты, победители Всероссийского конкурса на звание лучшего мэра страны.

Со всех концов зала потянулись на сцену победители. Два наших солиста о чём-то пошептались, прозвучали первые аккорды мелодии и они запели. Выстроившиеся на сцене главы городов быстро подхватили слова известной, ещё советской и очень хорошей лирической песни.

Все, кто был в зале, потянулись поближе к сцене. Только что сформированный хор слаженно и очень увлечённо переходил от куплета к куплету. Гудевший до этого зал притих, потом стал подпевать. Мне же пришлось уйти подальше, в конец зала. Неудобно стало, глаза чего-то мокротой набухли, растрогался.

Вот он, на сцене, золотой фонд российских руководителей. Они жизнью доказали, что могут, да ещё как! Кто сказал, что толковых кадров в стране нет? Обопрись на любого, горы ворочают. Попробуй, найди таких за бугром!

Праздник души! Стоишь один в дальнем конце зала, но понимаешь, что ты тоже в их команде, в нашей команде. Это и есть счастье, минуты счастья, которые помнишь всю жизнь.

Из-за кулис к хору потянулись профессионалы. Вторая песня получилась ещё мощнее, слаженнее. Вечер заканчивается с последним аккордом. Всё на сегодня, завтра будни.

Может не часто, но и светлые периоды в жизни бывают. Мэр в своём городе – и после работы мэр, часто даже расслабиться не удаётся. В кругу себе подобных проще. Финал конкурса «Российский мэр – 95» проходил в Москве, но очень много разных мероприятий в городах России проводили.

МЭР – ОН ТОЖЕ ЧЕЛОВЕК

Город собрал руководителей других городов с разных концов страны. Целый день решили, как жить дальше, и вообще, что надо срочно сделать, чтобы то, что есть, на жизнь хоть немного похоже стало. Чего-то всё-таки наметили, роли расписали. Иначе бы, без чувства удовлетворения, такого хорошего вечера не получилось бы. Хозяин города – принимающая сторона, конечно, об ужине позаботился. Не принято гостей на самотёк отпускать. Расслабились, разгорячились, распелись. В гостиницу пора, да уходить жалко.

Наконец, в автобус погрузились. Все вперемешку – мэры, сотрудники городские, Союза городов, журналисты. От журналистов даже вечером не прятались.

Поехали. Настроение хорошее, вечер отдыха получился. Даже ещё продолжается, один из мэров запел без музыкального сопровождения. Не совсем точно мотив передаёт, но зато громко. Сидевшая рядом журналистка спрашивает:

– А он тоже мэр?

– Нет, это наш сотрудник, – соврал на всякий случай (а то ещё чего-нибудь напишет...).

– Эх, жалко, что таких мэров не бывает!

Разочарованно вздохнула и отвернулась.

Омрачило итоги конкурса «Российский мэр – 95» поведение финансовых спонсоров. Каждому победителю и лауреату публично было обещано очень приличное денежное вознаграждение. Большинство мэров победителей сразу по возвращении в свои города также публично пообещали перевести свои призовые на те или иные благотворительные цели. А денег не получили. Деньги большие, из своей зарплаты не выплатишь, а жители думают, что получил, но зажал, жалко стало. Кто как выкручивался.

Очередной поход на Белый Дом

Памятное собрание Союза российских городов 25 января 1997 года показало, что главы городов стали заметной политической силой. С ними уже невозможно не считаться при подготовке различных федеральных решений. Антиконституционное наступление субъектов Федерации в 1996 году заметно притормозило развитие муниципальной власти. Сторонникам местного самоуправления, во главе с Президентом государства, удалось вернуть ситуацию в конституционное поле.

Союз решил наращивать своё наступление. Тем более, что на собрании глава Администрации Президента А.Б. Чубайс объявил официально: «Хотел бы уверить вас в главном: мы готовы принимать на себя ответственность за дальнейшие принципиальные шаги по развитию в России местного самоуправления».

К личности А.Б. Чубайса отношение в обществе, мягко сказать, не однозначное. Однако, оценивая сказанные им слова, следует признать, что они были искренними. Анатолий Борисович хорошо понимал, что система местного самоуправления – надёжный и объективный союзник Центра в его политическом противостоянии с регионами, которые часто переходили грань в своем стремлении к чрезмерной самостоятельности. В тот относительно короткий период, когда А.Б. Чубайс возглавлял Администрацию Президента, взаимодействие с ней получалось.

На этом же собрании было принято обращение в Правительство:

Председателю Правительства Российской Федерации

Уважаемый Виктор Степанович!

Мы вынуждены обратиться к Вам в форме открытого письма, поскольку наши многочисленные обращения по официальным каналам не дали результата.

Все последние годы мы хотим только одного – наладить постоянный прямой диалог Правительства Российской Федерации и руководителей городов России.

Подавляющее количество социально-экономических проблем замыкается на руководителях городов. Правительство принимает решения – мы думаем, как их выполнить и во сколько они обойдутся городским бюджетам при отсутствии подкрепления из федерального. Правительство не принимает решений – нас пикетируют, мы оправдываем Вас на многочисленных встречах и митингах.

Состояние местных бюджетов постоянно ухудшается, доля их в общей сумме всех бюджетов государства упала с 27,6% до 23,6% с 1992 по 1995 год, при этом несоизмеримо возросли стоящие перед нами задачи по решению социальных проблем населения.

Большинство из нас руководит городами более пяти лет, и мы вновь получили доверие от населения представлять его интересы. Но эффективно проводить эту работу возможно только при тесном взаимодействии с Правительством Российской Федерации.

Уважаемый Виктор Степанович, нам не нужна разовая встреча, и мы не собираемся просить денег. Нам нужна система совместной работы. Мы представляем органы власти, являющиеся конституционной основой государства. Мы хотим иметь стабильные возможности исполнять функции управления, возложенные на нас населением и государством.

По поручению собрания Союза российских городов
Президент Союза В.Кирпичников»

При принятии данного обращения на собрании неожиданно возникли большие споры. Многие поддержали предложение не принимать никаких обращений в адрес Правительства, поскольку толку всё равно не будет. Сколько уж их было, этих обращений! В конце концов, решили обратиться с открытым письмом, которое направить и в печатные СМИ. Обращение было опубликовано рядом изданий.

Открытое письмо сработало. Вскоре, по поручению Правительства, в Министерстве экономики с участием представителей других министерств и членов Союза российских городов прошла рабочая встреча с целью выработки мер по решению проблем, поднимаемых городами. Пусть небольшой, но шаг вперёд.

Дальше произошло много событий, которые позволяли надеяться, что местное самоуправление не только закрепится в стране, но и будет интенсивно развиваться.

Первое событие произошло совсем скоро после собрания Союза. Оно было столь же неожиданным, сколь и приятным. 17 марта 1997 года Указом Президента на должность вице-преьера Правительства Российской Федерации был назначен мэр города Самары О.Н. Сысуев, один из лидеров Союза российских городов и активный сторонник муниципальной власти. О.Н. Сысуев недавно, третий раз за пять лет, подтвердил статус главы города, убедительно победив на выборах 1 сентября 1996 года в ситуации противостояния с региональными властями. Вскоре, 9 апреля 1997 года, он был назначен дополнительно и Министром труда и социального развития Российской Федерации. Олег Николаевич к тому времени возглавлял постоянную делегацию России в палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы. Как раз в эти дни он принимал в Самаре представительную делегацию из Европы и получал поздравление с назначением не только от российских, но и зарубежных коллег.

Назначение вице-премьером мэра было знаковым и желанным событием. Во-первых, переход муниципальных лидеров на высокие государственные должности объективно должен усиливать позиции местного самоуправления в стране. Во-вторых, человек, прошедший

все ступени власти и управления, отчётливо понимает последствия принимаемых им решений – сам всё попробовал, печёнками ситуацию ощущает. Так и должно быть в стабильном государстве. Зарекомендовавший себя руководитель последовательно продвигается по властной иерархии.

Муниципальное сообщество искренне радовалось за своих коллег, становившихся региональными лидерами. К тому времени или чуть позже из актива Союза российских городов главами субъектов Федерации стали И.П. Фархутдинов (Сахалинская обл.), Ю.Г. Ляшко (Амурская обл.), Б.А. Говорин (Иркутская обл.), И.П. Скляр (Нижегородская обл.), В.Е. Позгалёв (Вологодская обл.), С.Л. Катанандов (Республика Карелия), В.А. Толоконский (Новосибирская обл.). А тут сразу и вице-премьер!

Конечно, та или иная должность откладывает отпечаток на позиции конкретного человека, его решения. Хорошо всем запомнился первый подобный опыт в Новосибирской области и урок, данный И.И. Индинком. С новоявленных губернаторов даже расписки пытались брать, что на новом уровне власти не забудут те идеи, за реализацию которых бились вместе. Но, независимо от изменений в подходах бывших мэров к организации власти в регионах, это правильный и естественный процесс роста состоявшихся муниципальных лидеров. Правильный и полезный и для государства, и для населения страны. Не случайно главными конкурентами на региональных выборах действующих руководителей часто являются мэры, особенно региональных столиц.

Назначению О.Н. Сысуева порадовались, хотя немного и сожалели: надеялись, что в скором времени он, при поддержке коллег, возьмёт на себя груз забот президента Союза российских городов (во всяком случае, готовили ситуацию). А тут сразу на самый верх! Не сомневались, теперь диалог с Правительством будет куда более конструктивным. Олег Николаевич прекрасно знал проблемы муниципальной власти:

«Могу с полным основанием утверждать – построение процветающего демократического государства, основанного на принципах правопорядка и уважения прав человека, личности, невозможно без кардинального решения проблем местного самоуправления, без чёткого разделения компетенции и полномочий между федеральным уровнем государственной власти, уровнем государственной власти субъектов Федерации и уровнем местного самоуправления. Разумеется, при условии, что местные власти наряду с чёткими правовыми нормами, регулирующими их деятельность, будут обладать экономическими и финансовыми полномочиями.»¹

Наверное, и благодаря новому вице-премьеру работа Правительства в отношении местного самоуправления заметно оживилась. Первые заместители Председателя Правительства А.Б. Чубайс и Б.Е. Немцов также уже провели свои встречи с муниципальными лидерами, и на их поддержку можно было рассчитывать. Во всяком случае, уже 22 мая на заседании Президиума Правительства был заслушан вопрос о состоянии реформы местного самоуправления в России. Через месяц после Президиума и через полтора года после утверждения началось финансирование Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления.

Сам Главнокомандующий страны подключился

Как никогда большое внимание местному самоуправлению было уделено в Послании Президента 1997 года. Небольшой, но активный коллектив, занимавшийся вопросами местного самоуправления в Администрации Президента, обеспечивал нужные слова в каждом По-

¹ О.Н. Сысуев, заместитель Председателя Правительства РФ, Министр труда и социального развития Российской Федерации. «Главное – остаться достойным человеком». – Журнал «Муниципалитет», № 1, 1998.

слании. Это было важно, поскольку за ними рождались конкретные планы Правительства и других структур.

Выделив задачи по бюджетному федерализму, оценив решение Конституционного Суда по законам Удмуртии, Президент сказал то, что особенно хотели услышать в Послании сторонники муниципальной власти:

«Однако в некоторых субъектах Федерации деятельность органов местного самоуправления затрудняется, а то и просто парализуется из-за отсутствия необходимой правовой базы, прямого противодействия со стороны региональных властей.

Большая доля вины за такое положение лежит на федеральной власти, которая сконцентрировала свои усилия на взаимодействии с органами власти субъектов Федерации, по привычке считая уровень местной власти недостойным внимания. Мы ограничились изданием базового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не разъяснив значения и сути конституционных принципов местного самоуправления, законодательно не обеспечив его финансовые и другие гарантии.

Считаю серьезной ошибкой, что проблемами местного самоуправления мы занимаемся от случая к случаю, не создали мощного координационного центра, который бы контролировал процесс реформирования местной власти, вносил продуманные предложения, даже выступал ходатаем по делам местного самоуправления...

Правительство Российской Федерации обязано относиться к органам местного самоуправления как к самостоятельному, полноценному и серьезному партнеру в экономическом и социальном реформировании страны.»¹

После каждого Послания Президента в Правительстве принимается план по его реализации. В плане, как правило, появляется что-то нужное для местного самоуправления, и даже (иногда) какие-то пункты плана исполняются. Плохо исполняются, особенно в части местного самоуправления, но другого способа нет. В план попадешь, можно самим разработать требуемый законопроект или нормативный акт и проталкивать через Правительство, чтобы оно свой план выполнило. Не попадешь в план, смотреть вообще никто не будет. Вот и Президент отметил, что нет «мощного координационного центра», и Правительство не видит в органах местного самоуправления серьезного партнера.

Хороший план «О комплексном плане действий Правительства Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации» (ещё в 1995 году) предусматривал подготовку законопроектов: «О государственных и муниципальных землях»; «О землях городов и других поселений»; «Об основах деятельности муниципальной системы здравоохранения».

Только один проект – Федерального закона «О государственных и муниципальных землях» через несколько лет был разработан и принят Государственной Думой в первом чтении (21 сентября 1999 года). Но под данным названием и, соответственно, в запланированной концепции закон так и не был принят. Да и принимать его в правительственной редакции вообще нельзя было.

В 1997–1998 годах в Государственную Думу неоднократно вносился проект Федерального закона «О реализации конституционного права муниципальной собственности на землю в Российской Федерации», разработанный фактически специалистами Союза российских городов, но по различным причинам его рассмотрение каждый раз откладывалось на какой-то срок, а потом и вообще на неопределённый срок. Справедливости ради, надо сказать, что и среди глав городов единодушия по земельным проектам не было. Некоторые считали, что пока нет закона, они фактически распоряжаются всей землёй, а закон обязательно ограничит. Сторонники скорейшего принятия закона вполне обосновано доказывали, что не проведём

¹ «Порядок во власти – порядок в стране». Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1997 года.

свой проект, когда-нибудь Правительство всё-таки свой проект подготовит. Тогда муниципалы останутся вообще без земли и прав принимать по ней решения. Так, в конце концов, и получилось.

ВЕЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

О земле депутаты союзного парламента 1989 года и российского парламента 1990 года начинали говорить сразу после избрания. До сих пор, вообще-то, говорят, хотя много составов поменялось. Ещё на втором Съезде народных депутатов РСФСР, в 1990 году, внесли поправки в Конституцию. Была признана частная собственность на землю, только с ограничениями по 11 и 12 статьям старой Конституции. Взял землю, но свободно продать её сможешь только через десять лет. В течение десяти лет тоже можешь продать, но только органу власти, который тебе этот участок выдал. Всё можно, только не спекулировать землёй.

Специалисты Союза никогда публично засвечиваться не умели, всё больше в рабочем порядке. В таком порядке и с нашим профильным комитетом Верховного Совета договорились. По инициативе Комитета на VII Съезде в декабре 1992 года были внесены поправки в Конституцию, которыми признана и муниципальная собственность, в том числе на землю, как равноправная с другими видами собственности.

Крупное историческое решение получилось. Через временной отрезок почти в 75 лет была ликвидирована монополия государства представлять интересы населения. Правда, общественно-политического резонанса никакого не было. То ли популярные в то время реформаторы руку не успели к решению приложить, а чужие достижения не давали политических дивидендов, то ли ещё чего, но тихо все прошло.

Ну и ладно, может, это и хорошо даже. Чтобы не ошибиться, собрали весь мировой опыт по земле. К нам, по приглашению, специалисты даже из Австралии, Южной Америки, Африки приезжали. Европа – уж само собой. Разобрались, принципиальные подходы определили, на бумаге в виде проектов разных законодательных актов изложили. Ошибки в непростом вопросе, которые другие страны накопили, нельзя повторять. Дорого они стоят. Предлагаем везде проекты, а нам говорят, что сначала надо политические решения принять.

Поскольку у нас мало кто собственные Конституцию и законы читает, уже больше десяти лет после того важного решения говорят, что надо наконец-то решение по земле принять. Оно уже давно принято, ещё через нормы старой Конституции. Реализовать давно пора. Желающих принимать решения много, а исполнять их почти никого не найдёшь. Вот и говорим, говорим, говорим на всех уровнях и в разных составах.

Есть, правда, и те, которые читают, да против уже принятых решений. Даже если это решение в основном законе прописано. Последних власть со слуха почему-то лучше воспринимает, чем писанные нормы в законодательстве государства. Вот и живём по понятиям – сегодня по одним, завтра по другим. Верховенство мнения физического лица по жизни получается. Вот и ищем всю жизнь нужное физическое лицо с близкими понятиями.

Сторонники местного самоуправления из разных структур, в том числе в федеральных органах власти (созданных в последние два-три года) и, прежде всего, в Администрации Президента России, добивались создания «мощного» центра муниципальной реформы.

Большим событием для муниципального сообщества стал Указ Президента РФ № 531 от 29.05.1997, который создал Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации **во главе с Президентом**. Совет «**при Президенте**» во главе с В.С. Черномырдиным был **упразднён**. Он сыграл на предыдущем этапе определённую роль. Вряд ли появился бы Совет Президента без своего предшественника.

Обеспечение деятельности нового Совета возлагалось на Управление Президента Российской Федерации по местному самоуправлению. Целое Управление! Все руководители

Управления – Б.И. Минц, Л.В. Гильченко, В.В. Зелёнкин – выходцы из муниципальной власти, из разных городов России. Борис Иосифович Минц, руководитель Управления, в своё время возглавлял секцию Союза российских городов по управлению муниципальной собственностью. Леонид Викторович Гильченко и Виктор Васильевич Зелёнкин – активные участники борьбы за закон 1995 года в Государственной Думе, один – работник аппарата Комитета по местному самоуправлению, другой – депутат, член Комитета. И все трое – участники множества событий, связанных с построением эффективной власти в государстве на базе, прежде всего, местного самоуправления.

Первое заседание Совета состоялось уже 10 июня 1997 года в Кремле, под председательством Президента России. Докладчик по первому вопросу повестки дня – «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» – «наш» вице-премьер, заместитель Председателя Правительства О.Н. Сысуев. Олег Николаевич представил проект Указа Президента, разработанный Правительством совместно с Администрацией Президента. По данному вопросу Совет принял решение о внесении в двухдневный срок доработанного, с учётом состоявшегося на заседании обсуждения, проекта Указа «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» на подпись Президенту Российской Федерации. Двух дней не понадобилось. Указ № 568 вышел уже на следующий день – 11 июня. В Указе становление местного самоуправления признавалось одним из основных направлений государственного строительства.

Кроме того, Совет признал целесообразным в кратчайшие сроки внести в Государственную Думу на ратификацию Европейскую Хартию местного самоуправления.

По второму вопросу «О создании Конгресса муниципальных образований Российской Федерации» докладчиком выступал глава местного самоуправления – мэр города Ижевска А.И. Салтыков. Работа, начатая Союзом российских городов ещё в 1993 году, вышла на серьёзный уровень и была поддержана. Секретарю Совета поручалось создать рабочую группу с участием представителей союзов и ассоциаций муниципальных образований для подготовки предложений по основным принципам формирования и деятельности национальной ассоциации местных властей. Фактически речь шла о создании третьей, хотя и не заложенной в Конституцию, палаты парламента. Предполагалось, что статус Конгресса будет установлен Указом Президента Российской Федерации с предоставлением ему полномочий по участию в подготовке необходимых законопроектов, включая федеральный бюджет, в разработке социально-экономических программ, затрагивающих интересы населения и, соответственно, муниципальных образований.

В конце весны и летом 1997 года состоялось несколько встреч представителей муниципальных образований с целым рядом руководителей Правительства Российской Федерации. 15 августа вышло, наконец, Постановление Правительства РФ № 1023 «О Совете руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ» – решение, которого добивались несколько лет, для постоянного и системного взаимодействия муниципалов с федеральными исполнительными структурами. Секретарём Совета при Правительстве стал Виталий Валентинович Шипов, заместитель генерального директора Союза российских городов, в недавнем прошлом мэр города Калининграда. Так что обеспечение деятельности Совета во многом на себя Союз взял – лишь бы работал новый орган, на всё согласны.

Одновременно с решением о Совете при Правительстве, 15 августа 1997 года вышло ещё одно Постановление Правительства № 1045 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 11.06.1997 № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации».

Особое значение из всех встреч с руководителями федерального Правительства, которые прошли в этот период, отводили встрече с Первым заместителем Председателя Правительства и одновременно Министром финансов Российской Федерации А.Б. Чубайсом. В усло-

виях постоянного политического и административного противостояния муниципальная власть по закону 1995 года почти везде сформирована. Наполнение местного самоуправления экономической основой и, прежде всего, бюджетными возможностями – вопрос номер один во все времена.

Встреча прошла по нетрадиционному для такого уровня сценарию. Председательствующий слушал. Заметно превысив общее время, отведённое на мероприятие при его подготовке, говорили главы городов, представители муниципального актива страны. Имея уже огромный опыт участия в различных форумах, совещаниях, комиссиях и прочих публичных мероприятиях, к данной встрече хорошо подготовились, отрежиссировали, кто о чём, кто за кем говорит, кто дополняет, кто – на примерах из практики, кто – по фундаментальным основам. Первый вице-премьер слушал очень внимательно, изредка задавая уточняющие вопросы, делая пометки на листе бумаги, не обращая внимание на сигналы помощников, что уже срываются другие запланированные встречи. Хорошо говорили мэры – спокойно, но очень убедительно, аргументированно.

Анатолий Борисович, завершая встречу, сформулировал задачи, которые должно решить Правительство, оговорившись: «Если я правильно понял». Получив подтверждение от мэров, что понял он правильно, попросил: «Позвоните через две-три недели, надо обдумать всё хорошенько».

Через две с половиной недели звоню. Не соединиться, занят. Звонил регулярно несколько дней – бесполезно, всё время занят. Наконец, помощник объяснил: «Он не возьмёт трубку. Когда ты позвонил первый раз, то фактически напомнил о встрече с мэрами, которой он ещё не занимался. Сейчас начал изучать вопросы, пока не разберётся, на звонки не ответит». Так это хорошо, что начал разбираться. Разбирался достаточно долго. Но дозваниваться теперь и вовсе не обязательно. На 30 сентября уже запланирован доклад А.Б. Чубайса на втором заседании Совета Президента по местному самоуправлению «О финансовых основах местного самоуправления и формировании бюджетов муниципальных образований в 1998 году». Тут уж как не подготовиться?!

Тем более, что накануне заседания Совета Президент подписал федеральный закон № 126-ФЗ от 25.09.1997 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Не было бы Совета и его очередного заседания, и закона, наверное, не было бы. У нас же принято делать подарки к каким-то датам, событиям, по какому-то поводу. Чем чаще будут проходить заседания Совета Президента, тем богаче станет законодательная основа местного самоуправления.

Проект закона «О финансовых основах...» разрабатывался, в основном, специалистами секции «Бюджет и финансы города» Союза российских городов. Судьба его такая же непростая, как и самого базового закона о местном самоуправлении. Также понадобилось квалифицированное большинство голосов депутатов Государственной Думы, чтобы преодолеть вето Совета Федерации. Кроме того, уже в процессе голосования в Государственной Думе в закон, по неожиданному предложению, компромиссному в продолжавшемся споре, были внесены слова «в среднем» по субъекту Федерации. Речь шла о бюджетной обеспеченности муниципальных образований, о закреплении необходимых налоговых доходных источников местных бюджетов, а конкретно о долях федеральных налогов, которые относятся к собственным доходам местных бюджетов. Два слова – «в среднем» – существенно уменьшили значение закона для формирования муниципальных финансов. Тем не менее, федеральный закон вводил гарантии финансовых прав органов местного самоуправления, закреплял принципы организации местных финансов.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, открывая заседание Совета по местному самоуправлению 30 сентября 1997 года, прокомментировал своё решение по закону о местных финансах:

«Недавно Государственная Дума повторно приняла Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», отклонённый Советом Федерации. Тем не менее, я его подписал, несмотря на то, что Бюджетный и Налоговый кодексы ещё не приняты, и объясню почему.

Считаю, что сейчас надо дать хотя бы минимальные правовые гарантии финансовой самостоятельности муниципальным образованиям. Местные органы власти должны иметь собственные финансовые средства, причём по закону...

Разве нормально, когда до 60 процентов от сумм налогов, которые собраны в муниципальном образовании, уходят в региональный и федеральный бюджеты, а затем, спустя месяцы, возвращаются обратно в виде финансовой помощи?

Нужно наводить порядок в этой практике. Пока она превращает органы местного самоуправления в постоянных просителей. Более того, просто убивает их инициативу. Муниципальные власти должны иметь чётко определённую доходную базу, тогда они точно будут знать, что могут и за что отвечают перед населением».

Относительно общего состояния дел с муниципальной властью заключение Президента было сжатым:

«Несмотря на известные нам трудности, мы постепенно приучаем органы государственной власти в России к простой мысли: местное самоуправление – важнейшая опора демократии».

Самый честный доклад

С особым интересом члены Совета ждали доклада А.Б. Чубайса. Насколько сумел разобраться в вопросе первый заместитель Председателя Правительства – Министр финансов Российской Федерации после недавней встречи с муниципальным активом, в которой участвовали многие члены Совета.

В формате данного повествования можно привести только часть прозвучавшего доклада. За всю современную историю местного самоуправления в России это был самый честный доклад представителя Правительства Российской Федерации такого уровня, если не единственный по честности. Конечно, это субъективная оценка автора, но, при этом, человека, который много чего слышал за более чем пятнадцатилетний период участия в работе по созданию и становлению системы местного самоуправления в России.

Из доклада (по стенограмме):

«Безусловно, для того, чтобы всерьёз решить задачу создания работоспособного местного самоуправления как важнейшего элемента всего государственного устройства в стране, мы должны, прежде всего, решить задачу финансового обеспечения этого уровня власти. Без финансовой основы все наши, даже самые сильные законодательные нормы, безусловно, будут висеть и срывать вхолостую.

В то же время, решая задачу создания финансовой основы местного самоуправления и понимая, насколько это важно для него, мы не должны забывать о том, что сама по себе финансовая база местного самоуправления является, по сути дела, основой всей системы государственных финансов. И от того, как будет выстроена работа финансов на уровне местного самоуправления, в значительной степени зависит, как вообще будет в стране действовать вся государственная система финансов.

Невозможно оздоровить финансовую систему в стране, даже если мы примем самый идеальный бюджет на 98-й год, даже если мы добьёмся снижения дефицита, даже если мы обеспечим реальность расходных статей бюджета, по той простой причине, что это лишь только федеральный уровень.

Готовясь к сегодняшнему заседанию, мы специально проанализировали, какие объёмы расходов несёт на себе местное самоуправление по важнейшим статьям. И, честно говоря,

получили цифры, которые даже для нас были неожиданными, как бы подтолкнула нас эта работа к большему пониманию роли местных финансов.

А цифры такие: в целом из всего того, что в стране расходуется на социальную политику, 42% приходится на уровень местного самоуправления; культуру и искусство – 42% (уровень местного самоуправления); здравоохранение и физкультуру – 57%; жилищно-коммунальное хозяйство – 66%; образование – 67% (при том, что среднее образование фактически до 95% – на уровне местного самоуправления).

То есть, эти важнейшие базовые направления государственной политики финансируются не с федерального уровня, не с уровня субъектов Федерации, а с уровня местного самоуправления. Это ещё раз показывает, насколько важно нам выстроить эффективную и работоспособную систему финансирования на уровне местного самоуправления. И как это важно для государства в целом, а не только, собственно, для города или для района.

Если проанализировать, как в целом выглядит доля расходов с этого уровня, доля расходов бюджетов местного самоуправления в общем объёме бюджета, то и здесь мы увидели неожиданные для нас тенденции. Оказывается, что за последние пять лет, с 92-го по 96-й годы, в целом доля в доходах консолидированного бюджета местного самоуправления падает. Она сократилась с 28 до 21 процента, а по доле расходов растёт за этот же самый период с 29 до 31 процента.

Что это означает? Это означает, что растёт объём перераспределения финансовых ресурсов, растёт объём расходов, который от местного самоуправления идёт вверх, перераспределяется между уровнем субъекта и федеральным уровнем, а затем в той или иной форме выпадает обратно на уровень местного самоуправления, но попадает уже после какого-то перераспределения, порядок и процедура которого на сегодня пока ещё выглядят весьма зыбкими.

Ни для кого не новость, что, по сути дела, сегодня объём расходов на уровне местного самоуправления, да и в целом бюджеты местного самоуправления, в значительной степени формируются от достигнутого, в значительной степени формируются исходя из субъективных факторов...

Стимулы к тому, чтобы снижать затраты, сокращать расходы бюджета местного самоуправления сегодня крайне и крайне низки...

А что такое сегодня пойти на реальные шаги по реформе жилищно-коммунального хозяйства? Это сложнейшая, острейшая сфера с непростыми политическими последствиями, почти всегда конфликтная. И, наверняка, так или иначе, кто-то думает: а нужны ли все эти конфликты, противостояние, споры, если совсем непонятно, что, собственно, я у себя в городе или у себя в районе от этого получу?

То же самое происходит и со второй стороной бюджета – с доходной частью. И здесь ситуация такая же, и здесь положение дел, когда реальный стимул для того, чтобы наращивать доходы, для того, чтобы создавать малое предпринимательство, облегчать процедуру регистрации для малого бизнеса, создавать среду для того, чтобы малый бизнес вырос в районе, городе – отсутствует.»¹

В отличие от Правительства, многие прозвучавшие цифры не были откровением для муниципалов. Союз российских городов постоянно проводил расчёты, анализируя ситуацию с системой местного самоуправления в стране. Представлял свои расчёты на федеральном уровне при любом удобном случае. Необходимые данные для своих расчётов брали, в том числе, и в Минфине, пользуясь неформальными контактами. Но наши расчёты официальные власти всегда опротестовывали, подозревали нас в подтасовке результатов. А.Б. Чубайс – первый и, с учётом прошедших лет, пока единственный Министр финансов, который в собствен-

¹ Изложение доклада А.Б. Чубайса «Одного шага вперёд недостаточно, нужен шаг второй, решающий». – Журнал «Муниципальная власть», № 2, 1997.

ном ведомстве нашёл нужные данные, сделал необходимые расчёты и представил их официально и публично. Теперь на них можно ссылаться. Причём, приведённые им данные оказались жёстче наших расчётов. Получилось, что мы ещё приглаживали ситуацию.

Анатолий Борисович, поставив перед Правительством, перед собой задачи, завершая доклад, сказал:

«Конечно, за один год мы всю эту работу полностью не проведём. Наверное, потребуется после обкатки в 98-м году какой-то второй шаг, следующий, на 99-й уже год. Но, тем не менее, как раз сейчас есть возможность не упустить время, не упустить год, а такую работу совместными усилиями провести. Мы будем готовы такую работу сделать».

Доклад Первого вице-преьера давал надежду, что Правительство, под давлением Совета Президента, в целом определилось в отношении реформы местного самоуправления.

Не только финансы

Достаточно важным для укрепления гарантий местного самоуправления в экономической сфере было принятие в 1997 году Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». (Об «основах приватизации муниципального имущества», а не «о приватизации» как раньше.)

В этом же году дважды был принят Государственной Думой Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Закон, как обычно, был отклонён Советом Федерации, но обошёлся без преодоления вето. Обе палаты проголосовали за него после доработки согласительной комиссией. В январе 1998 года закон вступил в силу после подписи Президентом. Закон определил, что такое муниципальная служба и кто является муниципальным служащим. Важнейшим положением закона была норма, обеспечивающая возможность перехода из системы муниципальной службы в государственную, с зачислением стажа муниципальной службы в стаж государственной службы. Самое непосредственное участие в подготовке законопроектов, особенно второго, принимали специалисты городов России.

В этом же, 1997 году, началась подготовка проекта Федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации». По процессу принятия этот закон превзошёл мучения базового закона о местном самоуправлении. В апреле 1998 года он был принят Государственной Думой первый раз, но отклонен Советом Федерации. В декабре 1998 года после согласительной комиссии принят Государственной Думой второй раз. Совет Федерации отклонил его повторно. Государственная Дума в январе 1999 года преодолела вето верхней палаты, т.е. приняла закон третий раз. В феврале закон был отклонен Президентом. После очередной доработки закон был принят Думой четвёртый раз и 1 декабря 1999 года, наконец, вступил в силу.

Работа в 1997 году была продуктивной. Правительство, наверное, первый раз за прошедшие годы, могло отчитаться, что задания из Послания Президента на год практически выполнены.

Опрометчивое утверждение

17 октября 1997 года состоялось очередное отчётно-выборное собрание Союза российских городов. Организация к этому времени обладала большой и разветвлённой сетью своих структур. Двенадцать секций по разному профилю муниципального управления объединяли многие сотни специалистов городов России. В общую копилку складывалась работа и консолидированных членов Союза. Большинство имевшихся в стране в тот период союзов и ассоциаций муниципальных образований оформили коллективное членство в Союзе российских городов.

Специалисты организации не только активно участвовали в разработке и продвижении законодательной и нормативной базы федерального уровня, но и разрабатывали методические рекомендации для органов местного самоуправления по целому ряду тем, основанные на практическом опыте самих муниципальных руководителей.

Представительство России в Европе на основе актива Союза завоевало прочный авторитет среди зарубежных коллег.

Различных мероприятий, которые организовывал Союз или в которых участвовал, только крупных, проходило в среднем до пятнадцати в месяц, включая международные. География активности организации охватывала всю страну и немалого числа стран мира.

КАК ЖЕ ОНИ ЛЕТАЮТ?

Приехал в город Хабаровск. Прилетел, конечно. Времени всегда в обрез было, поэтому не заранее прилетел, а как раз к началу большого сбора Дальневосточных городов. Из аэропорта прямо в зал заседания приехали. Через пять минут начало. Беру повестку и с удивлением читаю:

Первый вопрос – мой доклад.

Второй вопрос – мое выступление.

Третий вопрос – мое сообщение.

Ничего себе! Хоть бы заранее предупредили. Даже возмутиться не успел, уже объявляют. Темы хорошо знакомы, по этому поводу проблем нет, но ведь только из самолета. Ночь не спал, да её и не было, если разницу по времени учесть.

Встаю, докладываю. В голове ещё что-то неспешно варится, а вот язык никак ворочаться не хочет. Такое бывает, если на банкете слегка перебрал. Сосредоточился, мысль сформулировал, а язык заплетается. Во, позорище! Скажут, что московский политик народ не уважает, в непотребном виде явился. А я даже пива в самолете не пил.

Сильно напрягаться пришлось. Разговорился потом немного. Хотя и сейчас неловкость свою помню. Как же они с того края земли к нам в Москву регулярно летают? Такие же видно проблемы. А может, привыкли, им заметно чаще время перескакивать приходится.

В общем, на собрании было чем отчитаться. Совсем недавно для развития местного самоуправления получили мощный координационный орган с Президентом во главе. Наконец-то договорились с Правительством. Причём, договорились предметно по самому главному вопросу – финансам муниципальных образований. Договорённость получилась не под давлением сверху Президента или его Совета, а из-за возникшего понимания у ключевых руководителей Правительства, что органы местного самоуправления – их стратегические партнёры в решении многих вопросов страны, в построении понятных и предсказуемых взаимоотношений с субъектами Федерации. Развитое местное самоуправление укрепляет единство государства. Понимание этой особенности муниципальной власти влиятельными руководителями государства даёт уверенность в реализации договорённостей.

Успехи 1997 года, наверное, позволили в отчётный доклад включить и весьма опрометчивую фразу:

«Анализируя прошедшее время, можно ответственно заявить: процесс построения эффективной системы власти и управления в Российской Федерации, развитие народовластия, создание отвечающей интересам людей системы местного самоуправления приобрели необратимый характер.»¹

¹ «Собрание СРГ – разговор о наболевшем». – Журнал «Муниципалитет», № 1, 1998.

Грустный поворот

Как часто мы желаемое выдаём за действительное. Тон доклада на собрании Союза российских городов 20 мая 1998 года был уже совсем другой:

«Итоговый результат общих усилий многих людей бесспорен: местное самоуправление в идеологическом, теоретическом, законодательном плане – самая «продвинутая» система власти... В целом, как уже не раз отмечалось многими, Союз российских городов первоначально поставленную задачу выполнил.

Безусловный успех, который каким-либо законченным эпитетом обозначить невозможно.

И вот теперь о грустном.

Все последние годы устойчивой нестабильности в государстве относительную социальную стабильность во многом обеспечивали органы местного самоуправления и, в частности, наши города. Это обстоятельство в очередной раз подтверждает важность местной власти. Вам, руководителям городов, в условиях бешеной инфляции, директивной приватизации, неплатежей, сокращения налогооблагаемой базы пришлось выискивать разные резервы, придумывать какие-то немыслимые формы работы для решения всё возрастающего количества проблем.

Чем всё это заканчивается? Кто работает – на того и валят! Продолжая этот логический ряд, можно сказать – кто работает, тот и будет, в конце концов, виноват!..

Резервов уже практически не осталось. Собственно, если в самое ближайшее время не последует изменений в финансовой политике на федеральном уровне, неминуема череда социальных взрывов по всей стране. И удержать ситуацию в руках будет невозможно.

В условиях социальных потрясений всегда найдутся радикалы, желающие взять в свои руки властные нити, а нам в борьбе за эффективную систему власти и управления в государстве опять придётся всё начинать сначала.»¹

К собранию готовились очень тщательно. По мнению участников собрания, доклад, в целом, грустный получился. Судя по всему, для муниципальной власти опять настают тяжёлые времена. Для высказанного беспокойства были не только какие-то видимые обстоятельства, но и интуитивные ощущения, основанные на опыте прошедших в большой политике лет. Воздух был буквально пропитан ожиданием какого-то очередного кризиса – политического или экономического, последовательно или вместе. Информационные каналы были насыщены взаимной дискредитирующей информацией различных ветвей власти. Доверие к федеральной власти во всех её составляющих опускалось в обществе «до уровня плинтуса». А ведь только федеральный Центр, при всех проблемах понимания сути вопроса, объективно мог способствовать становлению нижнего уровня власти в государстве.

В том же месяце, когда прозвучала безответственная фраза о «необратимости» (в ноябре 1997 года), А.Б. Чубайс освобождён от должности Министра финансов. 23 марта 1998 года без видимых на то причин Президент России отправил в отставку Правительство В.С. Черномырдина. Соответственно, был освобождён от должности и Первый заместитель Председателя Правительства РФ А.Б. Чубайс.

Кто-то с кем-то за что-то наверху борется, а мы – опять мимо дела. Только нашли взаимопонимание, только договорились о согласованных действиях, отвечающих общим интересам! Вместо работы – длительное политическое шоу на всех экранах с тремя голосованиями в Государственной Думе по кандидатуре С.В. Кириенко. На колу мочало, начинай сначала – который раз, меньше чем за десять лет. Посчитали как-то с коллегами – начиная с 1990 года на самом высоком федеральном уровне сменилось пятнадцать руководителей, отвечающих по

¹ «Консолидация экономическая и политическая – новый этап развития Союза российских городов». – Журнал «Муниципалитет», № 6, 1998.

должности за направления работы, прямо связанные с нашими интересами и деятельностью Союза российских городов. Однажды даже официально было поручено курировать деятельность нашей организации чистому аграрию. За три месяца его «кураторства» ни разу не встретились, смысла не было.

Вопреки словам Президента страны о том, что органы государственной власти в России постепенно приучаются к местному самоуправлению, накал дискуссий по данному уровню власти не спадал. Не остановила многолетнюю дискуссию и существенная политическая поддержка, оказанная муниципальной власти Президентом России через создание и решения нового Совета, через специальные Указы. Вычислять, предугадывать действия оппозиции к местному самоуправлению не было необходимости. Она вела себя, к сожалению, достаточно активно. Только успевай что-то нейтрализующее придумывать.

В 1997 году увидела свет работа научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы». Естественно, что её получили в руки все члены Совета Федерации и многие другие представители властных органов. Авторский коллектив составом более 30 человек, все доктора и кандидаты различных наук, открыто обозначили положения ряда статей Конституции по местному самоуправлению как «проблемы». А «перспективы» – в исправлении Конституции. Вплоть до абсурда:

«Уровень субъектов федерации и уровень местного управления в пределах своих полномочий полностью самостоятельны.

Вместе с тем, самостоятельность субъектов федерации и местного самоуправления не должна противоречить принципу **единой исполнительной вертикали**, обеспечивающей единство и управляемость государства».

Предваряя столь восхитительные выводы, авторы программного документа ещё и уравнивали между собой термины «местное самоуправление» и «местное управление»:

«В федеративных государствах местное самоуправление или, как оно чаще называется, местное **управление**, противопоставляемое власти центрального (федерального) правительства, обычно воплощается как на уровне государственно-территориального образования – члена федерации, так и внутри него».

Шёл четвёртый год после принятия Конституции Российской Федерации, основного закона государства! «Местное управление» только тогда становится «самоуправлением», когда подотчётно жителям. Ну, а дальше авторский коллектив, работа которого финансировалась, наверное, не из карманов членов коллектива, пишет уже открытым текстом то, что хотели бы прочитать члены самого Совета Федерации, региональные руководители:

«В мировой практике именно субъекты федерации не только передают полномочия на места, но и контролируют их в различных объёмах и различными способами. Местные органы могут получить лишь то, что из своих полномочий передадут им органы государственной власти субъектов федерации на основе регионального закона, причём для каждой конкретной территории объём и характер этих полномочий могут варьироваться.

Казалось бы, подобную модель закрепляет и Конституция Российской Федерации, относя к совместному ведению Федерации и её субъектов лишь установление общих принципов организации местного самоуправления. Однако содержание принятого Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» заставляет усомниться в этом. В нём явно прослеживается желание перераспределить (насколько это возможно в условиях федеративного государства) полномочия по регулированию местного самоуправления в пользу федеральных властей».

Ну что же, противник обозначился весьма конкретно. Единственная радость от прочтения документа – что кто-то из авторского коллектива за два года всё-таки смог прочитать закон о местном самоуправлении.

Выводы в чрезмерно творческой работе по отношению к действующим нормам Конституции и законодательства также однозначные:

«Следует конкретизировать, а при необходимости изменить положение Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.»¹

Кто-то ещё будет спорить, что 12-я статья Конституции ошибка? Она – уже много лет – единственная защита местного самоуправления как самостоятельной системы власти в государстве! Даже сильно творческий коллектив при Председателе Совета Федерации понял, что через эту статью не перепрыгнуть.

Кто на свете всех сильнее?

Чтобы понять силу противника, необходимо немного окунуться в политическую ситуацию того времени, попытаться понять распределение сил и состав проблем на политическом олимпе.

Совет Федерации формировался из глав законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации.

Покатившиеся по стране после выборов Президента в 1996 году выборы региональных лидеров показали, что далеко не всегда первыми к финишу приходили ставленники Кремля. Совсем не всегда. К власти в регионах часто приходили люди, откровенно оппозиционно настроенные к действующему Президенту. Независимость членов Совета Федерации от кремлёвских политтехнологов позволяла им формировать достаточно самостоятельную политику в верхней палате. В рамках периодически нараставших разговоров о необходимости пересмотреть определённые статьи Конституции, Председатель Совета Федерации в самом начале 1997 года публично предложил перераспределить полномочия Президента в пользу Парламента и Правительства. Многоопытный и мудрый политик Е.С. Строев мог выступить с подобной инициативой, только ощущая за спиной серьёзную поддержку. Значительная часть региональных властей была оппозиционно настроена к властной верхушке федерального Центра.

Состав Государственной Думы в значительной степени также был оппозиционно настроен к Правительству и Президенту. В немалой степени это объяснялось раздражением большого числа депутатов, которое вызывали представители реформаторского крыла – Б.Е. Немцов и А.Б. Чубайс, особенно последний. Постоянные словесные стычки и проблемы при принятии каких-либо законопроектов, предлагаемых Правительством, вызывали заметное ответное раздражение Президента по отношению к Государственной Думе. Технические разногласия двух ветвей власти вырастали в крупные политические проблемы. Неудачи Правительства перерастали в противостояние по линии Президент – Дума. Известно, что раздражение Б.Н. Ельцина часто приводило его к решительным действиям (хотя и эмоциональным). Поэтому постоянно гуляющая в политических кругах информация о возможном досрочном роспуске Государственной Думы, имела серьёзные основания.

Президент и Государственная Дума, в условиях своего противостояния, пытались получить Совет Федерации в стратегические партнёры. Президент неоднократно оглашал идею существенного повышения статуса Совета Федерации в системе государственного устройства. В ответ он надеялся получить от Совета Федерации поддержку федеральной исполнительной ветви власти. Широко использовались методы индивидуальной работы с новыми региональ-

¹ Научно-экспертный Совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы». – Москва, 1997.

ными лидерами. Совет Федерации не отказывался от развития своих возможностей и полномочий и даже принимал какие-то решения, предлагаемые президентским окружением. В мае 1997 года своим Постановлением Совет Федерации признал работу Государственной Думы «неудовлетворительной». Но уже в июне половина членов Совета Федерации публичным заявлением поддержала Государственную Думу, в жёстких тонах аргументируя невозможность её роспуска. Подобных примеров двойственной позиции палаты в течение года было достаточно. Единственным реальным рычагом воздействия Центра на регионы оставался поток перераспределяемых бюджетных ресурсов. Однако из-за постоянного бюджетного дефицита того периода «поток» давно превратился в слабый ручеек и не имел заметного политического воздействия.

Объективно, у Государственной Думы было больше шансов получить верхнюю палату в союзники. Но, надо отдать должное, Совет Федерации умело позиционировал себя над схваткой, в каждой ситуации отслеживая свой интерес. Местное самоуправление в интересы региональных лидеров и, соответственно, членов Совета Федерации, явно не попадало. Большинство законов, направленных на становление местного самоуправления в России, палата устойчиво отклоняла, и только незначительная их часть имела шансы получить поддержку, и то после согласительных комиссий. Так что к концептуальному труду «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы», выполненному под крышей Совета Федерации, следовало относиться серьёзно.

В повестке законотворческой деятельности на первый план вышли Налоговый и Бюджетный кодексы. Несмотря на активное участие в деятельности соответствующих рабочих групп по подготовке проектов кодексов, видно было, что защитить интересы муниципалов в этих важнейших документах не удаётся. Муниципальный актив, пытаясь закрепить договорённости с уже бывшим теперь Министром финансов А.Б. Чубайсом, активно встречался с разными руководителями федерального Правительства.

Почему-то всегда хотелось, чтобы судьба целой системы власти в государстве зависела не от воли конкретной личности, а от последовательной реализации осмысленной государственной политики.

Один из влиятельных руководителей верхнего уровня правительственных должностей, загнанный в угол аргументами глав городов, буркнул еле слышно после встречи: «Лучше бы не со мной, а с субъектами Федерации разбирались». Эта фраза, сказанная практически про себя и для себя, многое объясняла. Федеральное Правительство слабо. Слаб и весь федеральный Центр из-за рассогласованности своих властных ветвей.

Переход к принципиально новой модели государственного устройства требует полной координации участников этого процесса. **Нет места для системной работы в условиях постоянных междоусобиц и подковёрных интриг.**

Бюджет – главный политический документ государства

Во многом судьба местного самоуправления определяется готовящимися Бюджетным и Налоговым кодексами. Две самостоятельные рабочие группы ведут подготовку двух разных кодексов. В рабочих группах представители одного бюджетного Комитета Государственной Думы работают, но координируются совсем плохо. Больше конкурируют. И там, и там понимают проблемы местного самоуправления, но, зная, что они непросто решаются, пытаются перевести их друг на друга. «Бюджетники» говорят, что эти вопросы – предмет регулирования Налогового кодекса, а «налоговики», соответственно, в обратную сторону посылают. Естественно, с набором убедительных аргументов. При этом, не согласовываясь, но дружно, оставляют местную власть без ресурсов. «Нлоговики» объясняют, что их задача установить систему налогов, пусть «бюджетники» потом доходы по ним распределяют по уровням бюджетов. «Бюджетники» утверждают, что их задача местные налоги к местным бюджетам при-

вязать, региональные налоги к бюджетам субъектов Федерации и только на выравнивание бюджетной обеспеченности часть федеральных налоговых доходов запланировать. Бюджетники явно убедительнее, но нам от этого не легче. В обеих группах есть давние партнёры по многим делам прошлых лет. По жизни с ними давно единомышленники, но и их влияния не хватает, а иногда согласия даже с ними не найти. Сколько уж всего наговорено.

Проект Бюджетного кодекса предполагает возможность прямого управления местными бюджетами со стороны государственных структур. Если объём расходов местного бюджета более чем на 30% обеспечивается перечислениями из бюджета субъекта Федерации, то финансовый орган субъекта Федерации может требовать себе право управлять всем местным бюджетом. При этом местные налоги как доходные источники местных бюджетов вообще не закрепляются, а максимальный дефицит местного бюджета устанавливается на уровне 10%. Доходных источников нет, но бюджет должен быть без дефицита.

В сочетании ряда положений проекта Бюджетного кодекса органы местного самоуправления отвечают за исполнение государственных полномочий, но нет ни одной статьи, по которой государственная власть должна хотя бы помогать решать вопросы местного значения. И таких антимуниципальных положений много в проекте.

С Налоговым кодексом своя давняя история. В апреле 1993 года в Париже проходила международная конференция по бюджетному федерализму в России, завершающая проект Мирового банка. Несколько министров финансово-экономического блока Правительства и руководителей комитетов Верховного Совета России участвовали в мероприятии. Сохранились наброски на полях повестки по высказываниям участников из разных стран и наших высокопоставленных соотечественников:

– *Децентрализация налогов привела к успеху США, Данию, Канаду и другие государства.*

– *Три модели:*

– *разграничение доходов между бюджетами (анахронизм);*

– *распределение налогов между бюджетами (от России пошло в развитые страны);*

– *одноканальная схема (её преимущество – единые источники, возможна в стабильной ситуации).*

– *За 1992 год около 60% регионов получили те или иные бюджетные льготы, что вносит сумятицу. Вместо льгот нужны дотации и субвенции целевого назначения.*

– *Берите власти столько, сколько сможете, но (политика Правительства) деньги мы оставим себе.*

– *Целостность России – насколько быстро и точно сумеем определить функции субъектов РФ в управлении государством, с распределением доходных и расходных источников.*

– *Фискальный федерализм возможен лишь после политического федерализма.*

– *Мы, федеральная власть, будем работать только с субъектами Федерации, остальное (внутри субъекта), их дело. Потому мы против бюджетных прав в федеральном законе для местного самоуправления.*

Участвуя в конференции, жили в российском посольстве в гостевой квартире вместе с С.Д. Шаталовым, членом бюджетного Комитета Верховного Совета России. Днём на конференции работаем, а на кухне далеко за полночь споры ведём по будущему налогово-бюджетному устройству собственного государства. Локальная конференция получалась. К отъезду понимать друг друга стали. Через пару недель в Москве в кабинет Сергей Дмитриевич заходит:

– *Давай начнём разрабатывать Налоговый кодекс на принципах и в структуре, которые оговорили в гостинице. Я собрал рабочую группу, она готова начать работу, мы с тобой – два*

руководителя. Но нужно пять миллионов рублей, чтобы её работу обеспечить. Один миллион я нашёл, с тебя четыре.

Сел на телефон, обзвонил с десятков городов. Получил ответ:

– Для такого дела деньги найдём!

Летом 1993 года рабочая группа приступила к разработке кодекса. Каждую неделю подробно рассматривали, что сделано, в какую сторону дальше двигаться. Хорошо продвигались и согласованно. Сентябрь наступил, разгон Верховного Совета. Работа, конечно, остановилась, не до кодекса. Рабочая группа распалась, нас всех жизнь по разным местам разбросала. А ведь до конца созыва депутатов Верховного Совета точно провели бы кодекс через парламент с нормальными нормами и положениями для местного самоуправления. Принципиально всё было согласовано.

Немало времени прошло – кодекс же нужен, опять призвали к работе С.Д. Шаталова. Специалистов такого уровня в стране немного. Это же здорово, что давний коллега опять в нужном деле. Он хорошо во всём разобрался, плохо точно не сделает. Но кому-то видно всё-таки плохо от его работы. Ближе к финишной стадии у него все наработки отобрали и другому передали. От «другого» наработки пошли – за голову хватаешься, никаким первоначальным решениям не соответствуют. Зависло местное самоуправление. Да и поспорить «другие» не очень-то допускают.

В проекте Налогового кодекса местные налоги с 21-го сокращаются до – 5-ти малозначимых, да и то пять – это вместе со сборами. Право вводить налог на недвижимость отдаётся субъектам Федерации. Этот налог автоматически ликвидирует местные налоги на землю и на имущество физических лиц (два основных остающихся местных налогов). Да и без кодекса законом о бюджете на 1998 год половину местного налога на землю отдали государственным бюджетам. Несколько лет удавалось отбить попытки при принятии федерального годового бюджета забрать часть земельного налога. Всё-таки отобрали – сначала 10%, потом 20%, теперь уже 50%.

Обещанный местным бюджетам налог с розничных продаж также законом о федеральном бюджете на 1998 год отдан субъектам Федерации. В это же время Правительство разработало документы: «Основные направления бюджетной политики на 1999 год и на период до 2001 года», «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 год и на период до 2001 года». В этих документах декларируется укрепление базы региональных бюджетов. При этом на федеральный уровень предполагается забрать часть от подоходного налога и сократить региональную долю налога на прибыль. Тогда за счёт чего предполагается укрепление региональных бюджетов? За счёт налогов на недвижимость и с продаж, то есть за счёт местных бюджетов!?

Правительство в самом начале 1998 года приняло Постановление № 4 от 5 января «О прогнозах федерального бюджета на 1999 год и на период до 2001 года». Сама постановка вопроса в Постановлении, ориентированная на федеральный бюджет без межбюджетных отношений, автоматически настраивает на централизацию. Отсюда и мотивация разработчиков на федеральном уровне – работать на себя, а не на государство. Около двух десятков статей проекта Бюджетного кодекса предусматривают уголовную ответственность за неисполнение федерального бюджета и абсолютно никакой ответственности представителей федеральных властей за проблемы региональных и местных бюджетов.

В условиях постоянного финансового кризиса середины 90-х годов и дефицита бюджета стремление централизовать все оставшиеся ресурсы и ввести жёсткую распределительную систему понять можно. На государство огромное давление оказывала система социальных льгот и социальных обязательств безумной величины. Многомесячные невыплаты заработной платы повсеместно выводили людей на улицы. Но если гражданское население удавалось как-то уговорить, успокоить на время обещаниями, то невыплаты по несколько месяцев денежного содержания в армии и силовых структурах грозили проблемами более высокого по-

рядка. Огромные внешние долги, раскрученная пирамида ГКО (государственных казначейских обязательств) отвлекали всё больше средств дефицитного бюджета.

Но централизация могла решить проблемы только в краткосрочном периоде. Уже в ближайшей перспективе ситуация становилась совершенно тупиковой. Пояснить это утверждение можно элементарными арифметическими расчётами. Федеральный бюджет по некоторым видам налогов собирал доходы меньше 50% от плана. Субъекты Федерации план по доходам выполняли в среднем на три четверти или около того. Местные бюджеты справлялись с планом на 100%. Через зачёты, по бартерным схемам, но справлялись. При централизации доходов кто будет собирать местные налоги? Все будут сидеть на распределительной игле. Зачем проявлять инициативу вне сферы своих функций? А ведь местные налоги и сборы играли уже весьма заметную роль. В Омске, например, они давали до 47% доходной части бюджета. Централизация только сокращала совокупный ресурс всех уровней власти.

Конечно, все имевшиеся доводы многократно доводились до федеральных руководителей. Руководители городов публично предлагали:

«Сейчас нам оставили половину от тех доходов, которые нужны для решения наших вопросов и тех, которые на нас свалили. Заберите из этой половины ещё половину, но закрепите оставшееся на пять лет, на четыре года. Не трогайте нас больше. Гарантируем, что оставшуюся четверть мы за два года превратим в 100% и будем ещё два года спокойно развиваться. У нас, на нашем уровне власти – основные резервы. Дайте работать!»

Принимающиеся и готовящиеся решения говорили о том, что пока не достучаться.

Инвентаризация актива

Двигаться дальше надо, а как? Считать надо, что имеем в активе.

Совет Президента, Совет при Правительстве, Управление в Администрации Президента, Департамент в Миннаце, много специально созданных отделов по местному самоуправлению в министерствах, отдел по взаимодействию с органами местного самоуправления Департамента по взаимодействию с субъектами Российской Федерации Аппарата Правительства России, Комитет профильный в Государственной Думе. Президент Российской Федерации на нашей стороне. Вице-премьер из мэров, «свой». Немало выходцев из муниципальной среды на региональном уровне власти. Их уже «нашими» с натяжкой можно назвать, поскольку место перекрашивает человека, но они, всё-таки, куда грамотнее с муниципалами работают. Квалификация в муниципальной среде приобретена!

Ещё что?

Конституция, конечно, у нас есть, с её очень приличными нормами по местному самоуправлению. Законодательство – базовое и уже целый ряд специальных законов из нашей сферы. Ни один другой уровень власти в государстве такого законодательного закрепления пока не имеет. 11 апреля 1998 года парламент ратифицировал Европейскую Хартию. Теперь у нас в стране в полной мере действуют нормы международного права. Явно наш актив. Правительство России много разных постановлений и планов по развитию местного самоуправления наприимало. Федеральная целевая программа худо-бедно финансироваться стала. Тоже неплохо.

Выборные органы местного самоуправления в большинстве субъектов Федерации сформированы. Избранный руководитель – наш актив. Кто-то уже реальный актив, многие – потенциальный.

Союз российских городов – конечно! Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Северо-запада, Ассоциация городов Юга России, ещё несколько десятков межрегиональных, региональных и специализированных союзов и ассоциаций муниципальных образований – большой, может быть, главный наш актив.

Международное сотрудничество – важное и уже неплохо налаженное направление работы. Международные организации иногда серьёзное влияние имеют на формирование внутренней политики государства. Совместные проекты ещё и финансово подкрепляют проведение необходимых работ.

Термин «местное самоуправление» приживается уже в обществе. Всё чаще и в средствах массовой информации правильные слова об этом уровне власти попадают. Судя по количеству дипломных работ и диссертаций, тема и в научной среде модной становится. Книжки новые о муниципальной власти и для неё понемногу полку в шкафу заполняют. Граждане наши, жители муниципальных образований, уже с пониманием часто и требуют от местной власти, и защищают её. Мало пока это замечают на уровне большой политики, но это есть – ощущаешь в многочисленных поездках, на встречах разных.

Немало, вроде бы, получилось в активе. Перечисление одно на целую страницу. Теперь по этому перечню ещё раз пройти надо, подробнее посмотреть, что реально работает и как активнее включить этот ресурс.

Совет Президента – действительно большая сила. Но что-то всё сложнее Управлению по местному самоуправлению в Администрации Президента его работу организовывать. Запланированная регулярность заседаний срывается. Понятно, с одной стороны: когда на самом верху между собой не разобраться, не до нижней власти.

Совет при Правительстве – достаточно регулярно встречи в данном формате проходят, решения принимаются с обязательствами и поручениями. Рабочие группы по разным тематическим направлениям в рамках Совета создали. Без поддержки О.Н. Сысуева, наверное, давно бы Совет свою деятельность свернул. Однако сам вице-премьер работает в ситуации нарастающего кома социальных проблем в стране при устойчивом блокировании Думой каких-либо решений. Из разряда непопулярных они – решения в социальной сфере. Секретарь Совета, В.В. Шипов, специальную работу с аппаратом Правительства провёл, посчитали процент выполненных решений последних 4–5 заседаний. Со всеми натяжками на более-менее приличную цифру так и не вышли. Коллекция сформулированных задач с поручениями по их решению – но без решений.

Подразделения по местному самоуправлению в разных министерствах чем только не занимаются, но только не местным самоуправлением. Пожалуй, только согласование различных нормативных актов по данной теме через них проходит. Подготовленных специалистов очень мало, встречи муниципального актива с ними это демонстрируют. В Министерстве экономики удаётся иногда на серьёзный разговор в соответствующем подразделении выйти, и то через поддержку и интерес руководителя. Полноценная структура только в Миннаце, с хорошими специалистами. Одно профильное подразделение, отвечающее необходимым требованиям, на всё Правительство. Может быть, этого и достаточно было бы, но само министерство серьёзного влияния на правительственную политику никогда не оказывало. Не ресурсное министерство. Нужно конституционные федеральные функции чем-то закрыть, вот и закрыли, фактически формально. В руках Миннаца федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, через неё и пытаются специалисты министерства работу вести.

Комитет по местному самоуправлению в Государственной Думе – фактически всего из нескольких, реально поддерживающих и знающих местное самоуправление депутатов. Небольшой аппарат. Ресурс Комитета явно не позволяет ему занимать в парламенте наступательную позицию. Выборы в Государственную Думу 1995 года города откровенно проиграли. Даже не проиграли, а практически не участвовали, на самотёк пустили. Говорили много о необходимости выдвижения по одномандатным округам своих кандидатов, да таковых практически не оказалось. Созданное в 1993 году по инициативе Союза российских городов общественно-политическое движение «Российский Союз местного самоуправления» активность стало проявлять поздно. В избирательный блок с кем-нибудь не смогли объединиться: не сторговались по количеству мест для своих кандидатов в списках возможных партнёров. Ниче-

го в конечном итоге не получили вообще. Даже представители ЖКХ страны создали своё движение и амбициозно отдельным списком на выборы пошли. В результате, по итогам голосования процентов набрали где-то между нулём и единицей. Небольшой актив населения, способный представить в парламенте города России, оказался разбросанным по разным избирательным блокам и без поддержки городов. Потому и в Комитете всего несколько депутатов, самостоятельно решивших непростые вопросы избирательного цикла. Хорошо, что хоть они есть, а то и Комитета не было бы.

Конституция и законодательство всегда на нашей стороне. Конституционный Суд уже много раз своими решениями подтверждал качество принятых актов в сфере местного самоуправления. Другое дело, что привычка принимать решения исходя из политической целесообразности никуда не делась. Традиция наша – сначала принимаем решения, потом пытаемся под них правовую основу подвести. Если вообще пытаемся. Столько уже отраслевых законодательных и нормативных актов наприносили, загружающих работой и ответственностью муниципальную власть без передачи каких-либо ресурсов! Но, всё-таки, есть на что ссылаться в спорах и даже через суды правду искать.

Наука в теме местного самоуправления заметно активизировалась. Термин зазвучал в словах Президента, Правительства, в законах, на выборах, в разных дискуссиях, включая СМИ. Тема стала востребованной расширяющимся кругом муниципальных практиков и специалистов, разработчиков различных нормативных и программных документов.

При чтении выходящих научных работ, условно разбиваешь их на две группы, по авторству. Первая группа – представители старой советской школы. Немногочисленная по составу, но весьма авторитетная. Читаешь внимательно. Находишь в работах известных учёных подтверждение своих идей, дальше уже без сомнений борешься за их реализацию. Встречаешь противоположную позицию, споришь заочно, не соглашаешься, но задумываешься, ищешь дополнительные аргументы в пользу своих убеждений. На очный спор выходишь подготовленный – оппонент серьёзный.

Вторая группа – новая волна специалистов, определивших для себя современную тему для системной её проработки. Тема новая, не избитая, достаточно интересная. Специалистов пока в этой теме немного. И прагматически понятно – легче закрепиться в ней как учёному. Куда легче по ней диссертацию сделать. Для диссертации научные работы нужны, стали и они всё чаще появляться. Безусловно, позитивный процесс – в целом.

Основные научные работы стали выходить по отдельным направлениям муниципальной деятельности, по отдельным проблемам – финансовым, имущественным, организационным вопросам местной власти и целому ряду других. Значительная часть работ посвящалась принятым решениям, вышедшим законам, складывающейся муниципальной практике.

Не было, да и не могло быть, каких-либо современных исследований по возможностям, формам и способам развития системы местной власти в различных политических условиях. Переводных изданий на эту тему также было совсем немного. Кроме того, вообще трудно найти в мире близкий прототип формирования системы местного самоуправления в похожих условиях – непрерывная цепь радикальных преобразований и череда кризисов. Редкая книга того времени – недавнего соотечественника Арташеса Газаряна «Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе» (Клайпеда, 1992) – сразу стала настольной. В самом начале 90-х годов, в период нарастающего энтузиазма активной части населения, веры в искренность лозунгов политиков новой волны, иллюзий по поводу возможности переустройства жизни в собственной стране, исследователь уже предупредил о сложности проблемы.

При отсутствии научного сопровождения муниципальному активу приходилось добираться до истины в бесконечных спорах, опытным путём и через изучение мирового опыта. Союз российских городов вышел на устойчивые прямые контакты со многими подобными ор-

ганизациями разных стран мира. Было официально подписано немало соглашений о сотрудничестве. По этим каналам получали очень много полезной информации.

Во второй половине 90-х годов стали появляться работы отечественных авторов, обобщающие современный этап развития местного самоуправления. Они представляли особую ценность. Чуть позже библиотека стала пополняться и зарубежными переводными фундаментальными работами. Весьма достойная внимания – Ларри Зидентоп, «Демократия в Европе». Автор оценил не только политические аспекты вопроса, эффективность той или иной системы управления, но и влияние модели государственного устройства на конкретного человека:

«Существование децентрализованной Европы очень важно не только по политическим или конституционным соображениям. Рассредоточение власти имеет огромное значение для формирования характера человека, стимулирует соревновательность, уверенность в собственных силах и скромность. Эти качества бесконечно предпочтительнее страха, низкопоклонства и враждебности, порождаемых централизацией власти. В конце концов, не хотим же мы сделать Европу раем для бюрократов».

Появлялись, правда, работы, которые даже с автографом присылали. Просмотришь – лучше бы не писал. Кроме вреда, такие работы ничего не принесут. Но это проблемы роста. Чем больше будет публикаций и диссертаций, тем глубже укоренится система власти, тем меньше останется спорных разделов в обосновании принципов и форм её деятельности.

Одной из существенных проблем, очевидно проявившейся при изучении работ российских специалистов, стало отсутствие координации между разработчиками законопроектов и теми, кто принятые решения описывал и толковал в своих научных трудах. По этой причине и качество некоторых работ не отвечало необходимому уровню. Есть слабость в этом направлении.

Очень большую и полезную работу для популяризации идей местного самоуправления, раскрытия причин и технологий принятия тех или иных решений в этой сфере делают журналы «Российская Федерация», «Муниципалитет», «Муниципальная власть», газета «Местное самоуправление» и другие периодические издания.

Главный наш актив – Союз российских городов – к 1997–98 годам хорошую силу набрал. Вместе со своими партнёрами и коллективными членами одной из самых влиятельных негосударственных структур стал.

Однако в память один эпизод врезался, с 93-го года примерно. Один из руководителей городов встал на собрании Союза и вопрос задал: «А скажи-ка, президент, почему наша организация такая слабая, ни на что влиять не может? Мы ведь, здесь собравшиеся, крупнейшие города России представляем». Очевидная претензия в интонациях. Ты, мол, президент, не дорабатываешь. Нашёлся, что ответить: «Вы хоть и крупные города представляете, но слабы по сути. Нет у вас для силы необходимых ресурсов. А из слабых не может сильной организации получиться. Вот потому нашей главной задачей развитие муниципальной власти является. Наберёте силу, и Союз окрепнет».

Находясь постоянно в гуще политических событий, в составе многочисленных рабочих групп по подготовке тех или иных проектов решений на федеральном уровне, понимаешь, что на ресурсы муниципальной власти с разных сторон покушение началось. Кожей начинаешь ощущать, что впереди не развитие, а одни проблемы городам предстоят. Значит, и Союзу не просто будет.

У Союза городов одна очевидная слабость есть. Несколько раз на неё и внешние структуры указывали, особенно, если в спорах достойных аргументов найти не могут. Вместе со своими коллективными членами Союз сотни городов представляет, а муниципальных образований в России тысячи. Организация всегда за местное самоуправление в целом билась, в интересах всех. Но всех формально представлять не могла. По этой причине стала возможной и та работа, которую совсем недавно Правительство проводило – по созданию альтернативы Союзу. В результате тогда РСМВ (Российский Союз местных властей) получился. Надо созда-

вать национальную организацию муниципалов. Много вновь избранных руководителей муниципальных образований плохо понимают суть и принципы власти, которую они в руки получили. Через национальную организацию можно больше органов местного самоуправления в работу вовлечь.

«Кто виноват?»

Актив подсчитали: есть, хоть и с проблемами.

Теперь на любимый вопрос «Кто виноват?» надо попробовать ответить. То есть, пассив проанализировать. Тут проще – все остальные «против» или «всё равно». Чем больше муниципальный актив ситуацию будоражит, тем больше «против». Как только пауза в наступательной позиции муниципалов, сразу большинству «всё равно».

Устойчиво «против» региональные власти. Везде, конечно, по-разному, но, в среднем, устойчивое неприятие конституционных принципов местного самоуправления. За саму местную власть – безусловно «за», но без «самостоятельно». Под «свою ответственность» – это конечно, но деньги у нас. Ситуация с региональными властями уже несколько лет не меняется.

«Чем сейчас занимается субъект Федерации вместе с Советом Федерации? Он практически тянет на себя властные рычаги с двух уровней. С Российской Федерацией понятно, это будет вечная борьба, но ещё более активно он вытаскивает несвойственные субъекту Федерации хозяйственные функции от органов местного самоуправления. Именно Совет Федерации на сегодняшний день является тем самым тормозом, который не даёт провести реформу власти в комплексном виде.

При этом, защита системы местной власти от Совета Федерации крайне сложна. Преодолеть мнение Совета Федерации можно лишь двумя третями голосов Государственной Думы и подписанием закона Президентом. Влияние руководителей субъектов на Президента куда более сильное, нежели руководителей местных органов.»¹

Федеральное Правительство по-прежнему построено по отраслевому принципу. Многие функции на региональный и местный уровни власти передали, но министерства пытаются управлять буквально всем. В каждом субъекте Федерации десятки представительств центральных ведомств. Многие без реальных возможностей влиять на ситуацию, без ресурсов сидят, но своё предназначение оправдывать надо. Больше помех, чем пользы. В одном государстве симбиоз новой федеративной и старой унитарной моделей по структуре исполнительной власти получается. Да ещё и местное самоуправление на полную самостоятельность отрывается. Конечно, чиновники отраслевых министерств «против» муниципальной власти в истинном её значении. Рычагов воздействия на неё нет, а отвечать заставляют за всё в государстве, и за муниципалов также. Объективно возникает желание всех в управленческую вертикаль построить. Регионалы о своей вертикали пекутся, а у федералов свои представления по этому вопросу. Муниципалы же вне игры в обоих случаях.

А надо ли вообще государству развивать самостоятельную систему власти на местном уровне? Государству и, прежде всего, людям, его населяющим, это очень надо! Но это не нужно органам государственного управления! Поскольку именно им придётся делиться реальной властью.

Кроме официальных органов и разных людей, облечённых должностными полномочиями, масса инициативных «специалистов» ото всюду голос напрягают:

– «Самоуправление – это не российская традиция.» (Уж сколько веков именно Россия примеры самоуправления всему миру демонстрирует.)

¹ Материалы семинара «Регионализм и местное управление: политика, экономика и культура», 13–14 марта 1997 г., г.Москва.

– «Нашему народу сильная, авторитарная власть нужна!» (Это те, кто привык ноги под пинками переставлять.)

– «Наш народ не готов!» (Один горлопан от имени всей нации вещает. Чего только он в стране делает, если так свой народ не любит?)

– «Самоуправление – это самоуправство.» (Серьёзный аргумент в условиях нашей государственной машины и совершенно несостоятельный при полноценной реализации принципов местного самоуправления. Органы власти и управления на этом уровне подконтрольны и сверху, и снизу. Причём механизмы контроля достаточно просты и отработаны во всём мире.)

– «Разгулявшуюся преступность можно победить только с помощью сильного государства».

Так зачем нашему народу сильная, авторитарная власть? Чтобы укрепила дисциплину и законопорядок? Но ведь известно, что любой диктатор подчиняет жизнь других своим стандартам, своим, писанным под себя законам. Для борьбы с преступностью? Но чем меньше власть подконтрольна народу, тем сложнее бороться с коррупцией, особенно на самом верху. А коррупция, как известно, является надёжной покровительницей самой откровенной преступности.

Для построения демократически развитого общества, внедрения рыночных отношений в экономику и, в конечном итоге, достижения такого уровня жизни людей, населяющих страну, когда не надо думать со страхом не только о завтрашнем дне, но и о достаточно далёком будущем, нам действительно нужна сильная власть в государстве. Но... для развития народо-властия! Только таким образом можно достичь поставленных целей, всё остальное – теоретический обман. Нигде в мире никто пока ничего лучшего не придумал. Да и вряд ли когда-нибудь удастся обосновать другие принципы общежития людей на одной территории, в одном городе, в одной стране. Отвергать это могут только те политики, которым ничего не стоит опровергнуть и законы Ньютона.

Если мы действительно хотим иметь сильную державу, которую уважали бы, жизнью в которой гордились бы наши сограждане, то из всех вариантов на будущее можно выбирать только один – создание стабильных политических институтов, развитие системы самоуправления на местном уровне, поиск оптимального распределения государственных функций на уровне Российской Федерации и её субъектов. Децентрализация власти в государстве с закреплением на каждом её уровне определённых функций и соответствующих ресурсов по решению проблем граждан каждого в отдельности и всего населения в целом.

Последние абзацы текста сформулированы в разных публикациях ещё в первой половине 90-х годов прошлого столетия. Насколько они актуальны в XXI веке – судить читателю.

В 90-е годы во многих субъектах Федерации, особенно в сельских поселениях, люди годами наличные деньги за свою работу не получали. Обеспечивались с подворья или из природных кладовых. Жили практически автономно от родного государства – вопреки, зачастую, выживая. Это они не готовы к «самостоятельному и под свою ответственность»!?

Конституцию когда уж приняли – всенародно, вроде как. Путь для всех нас на долгие годы определили. Три года прошло, четыре, пять лет прокатилось, – на какое публичное мероприятие не придёшь, споры одни: «А каким путём нам идти? А наша ли это дорога?»

Часто голос громче всего у тех, кто ни за что не отвечает – ни по должности, ни по совести. Но это наш самый большой пассив, самая большая проблема. Сами мы это препятствие не преодолеем. Можно структуру даже федерального Правительства через перенапряжение поменять, но с этими голосами ничего не сделаешь. Никакими аргументами, никакой логикой не успокоишь. Им участие в процессе важнее любого результата, потому получение результата для них смерти подобно. Единственный метод говорунов успокоить, это тоже слово, но решительное и властное от имени государства. Где же такого решительного, властного, да ещё и твёрдого сторонника системы децентрализованного управления страной найти, т.е. сторонника реального демократического устройства? Президент Б.Н. Ельцин всегда сторонником мест-

ного самоуправления был. Но его голос в этом вопросе никогда ни решительным, ни властным не был, в отличие, например, от взаимоотношений с парламентом.

«Что делать?»

Аналитическая работа по ситуации у лидеров муниципального движения круглосуточно идёт, а, заодно, и поиск ответов на менее популярный вопрос «Что делать?» спать не даёт.

По целому ряду направлений работу можно усилить. Через работу с учёными, через создание системы подготовки муниципальных кадров, через придание большей публичности нашей деятельности, через ускорение создания национальной организации местных властей. Все эти дела – крайне нужные для достижения конечных целей. Однако перспективу не они определяют. Нужны политические решения высокого уровня.

Любым способом, но надо искать контакт с новым составом Правительства. Очередной раз будем пытаться организовать взаимодействие с руководителями субъектов Федерации. Явно наметилась очередная централизация ресурсов в государстве, хороший повод для объединений усилий с регионами. Теряют и они, и муниципалы – территория целиком теряет. Тем более, по отдельным вопросам объединяться удаётся.

Недавно всю Европу удивили. Группа иностранцев, которая в Самаре поздравляла О.Н. Сысуева с назначением в Правительство, приезжала для подготовки доклада о состоянии дел с местным самоуправлением в России.¹ Мы помогли, чем могли. Материалы готовили, редактировали наброски текста. Поэтому совсем не удивился, когда получил персональное приглашение прилететь на пару дней в Страсбург для окончательной чистки проекта доклада перед публичным его представлением. Полетел, тем более все расходы на себя принимающая сторона взяла, дорога хорошо знакома, каждый год летали.

Удивился, когда добрался до гостиницы. Первым, кого увидел в холле у маленького бара, был председатель Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению А.А. Поляков. «О!» – обрадовался компании скучающий соотечественник. Даже не здороваясь, повернулся к бармену и на «чисто английском» языке бросил: «Два дабл ю, плиз». Бармен, не переспрашивая, тут же поставил на столик два двойных виски. Ещё больше я удивился, когда выяснилось, что в Страсбурге собрали представителей всех ветвей и всех уровней власти России для чтения одного доклада. Все по персональному приглашению за счёт Европы. Больше десяти человек, высоко поставленных по должностям.

Утром при открытии заседания хозяева объяснили, что пригласили нас из разных структур, поскольку знают, сколько у нас взаимных споров и противоречий. А им истина нужна. Но оказалось, что для достижения истины они не успели на русский язык текст доклада перевести. Часа полтора в нашем присутствии выясняли, кто виноват. До «что делать» не добрались. Наша неожиданно представительная делегация сама объявила перерыв, пригласила в холл переводчиков из кабины – синхронистов. За полчаса они нам доклад с английского на русском языке прочитали, мы пометки сделали, где и что подправить надо. Распределили между собой, кто по каким пунктам поправки обоснует. В зал вернулись, открыли заседание и по очереди высказались. Ни одного противоречия, ни одного замечания по высказываниям своих коллег, полное согласие. Европейские специалисты понять не могут: «Вы же все на разных позициях в России были?» Поправки, конечно, все и с благодарностью приняты были, а мы пиво пить пошли перед обратной дорогой.

В проект рекомендаций Конгресса местных и региональных властей Европы в адрес Российской Федерации вошли нужные нам пункты:

«Ратифицировать как можно в более короткие сроки Европейскую Хартию местного самоуправления;

¹ Март 1997 года.

Выработать модели законов для субъектов Федерации, принимая во внимание различные аспекты и разнообразие структур местного самоуправления в Российской Федерации. Совет Европы сможет оказать необходимое в этой работе содействие по просьбе российских властей;

Рассмотреть возможность принятия поправки к Конституционному федеральному закону о Конституционном Суде, с целью предоставления муниципальным образованиям права обращения в Конституционный суд, предоставления гарантий уважения и применения решений Конституционного Суда на всей территории России и с целью обеспечения соответствия законодательства субъектов Федерации федеральным законам».

Из рекомендаций Кабинету Министров Российской Федерации нам был особенно важен один пункт – намёк на структуру в Правительстве:

«С учётом разнообразия местного самоуправления в Российской Федерации образовать в России постоянный центр, способный предоставлять информацию и оказывать советы в области местного самоуправления в период реформ.»¹

Вся российская делегация в Страсбурге согласилась с проектом – представители всех ветвей и уровней власти в государстве. Так неужели мы не сможем договориться в собственной стране, если за границей это без проблем делаем?

На очередном сборе городов вновь придётся возвращаться к вопросу, который уже не раз обсуждали и отказывались за него браться. Раз не находится на федеральном уровне власти влиятельного органа, способного последовательно заниматься муниципальным уровнем власти, надо самим его создавать. Вполне можем замахнуться на создание своей фракции в Государственной Думе. В 1999 году выборы нового состава Думы, значит, склонять города придётся к чистой политике. Своё политическое движение городов создавать или ранее созданные реанимировать, но не устоим с местным самоуправлением без политической работы.

Тяжёлое это направление, Союз наш не раз сами защищали от попыток втянуть его в политическую деятельность. Многие мэры вполне обосновано пытаются дистанцироваться от участия в партиях, движениях. Им и правых, и левых, и нейтральных, и безразличных надо обеспечить необходимыми услугами в городах. Но также очевидно и то, что политической воли, политического ресурса на федеральном уровне не хватает. Самим его, ресурс этот, создавать надо. В 2000 году выборы Президента страны, тоже совсем небезразлично, кто на это место претендовать будет. Что ж, готовиться к разговору с руководителями городов будем.

Прямое лоббирование

Все отработанные за несколько лет методы и формы работы не только сохранять надо, но и развивать активно. Без прямого лоббирования интересов местного самоуправления в федеральных структурах власти продвижения не будет. Регулярно надо инициировать какие-либо крупные, заметные мероприятия по нашей теме – форумы, общероссийские совещания, международные конференции. Каждое такое мероприятие не только чем-то обязывает официальные органы власти, но и создаёт информационный повод для обсуждения темы в СМИ. Привлечение внимания к теме, её широкое обсуждение расширяет круг сторонников. Работа со СМИ, публичное представление идей, за которые боремся, всегда было нашей слабой стороной. Потому от участия в мероприятиях, организованных другими, отказываться нельзя. Успевать везде надо.

15–17 января 1998 года в городе Заречный Свердловской области прошло Всероссийское совещание по созданию системы опорных зон как механизма развития местного само-

¹ Страсбург, 3–5 июня 1997 года, Конгресс местных и региональных властей Европы, проект рекомендаций «О местной демократии и федерализма в России».

управления, организованное Миннацем. Через локальные точки полноценной реализации принципов местного самоуправления в различных регионах можно попытаться эффективно использовать небольшие ресурсы федеральной целевой программы поддержки местного самоуправления.

На совещании был поднят вопрос о создании Межведомственной комиссии для координации федеральных органов исполнительной власти, которая смогла бы комплексно заняться вопросами формирования местного самоуправления в стране. Идея была вброшена в массы.

19–20 января 1998 года в Москве состоялась весьма представительная Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития российского федерализма», организованная Советом Федерации. На конференции была представлена работа экспертного совета при Председателе Совета Федерации «Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы», цитаты из которой приводились выше. Сторонники местного самоуправления из Комитета Государственной Думы, Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления и других структур в очном споре полностью отстаивали конституционные принципы организации муниципальной власти. В принятых рекомендациях нашли отражение точные, соответствующие ситуации вопросы и предложения по их решению.

20–21 марта 1998 года в городе Ярославле собрались представители 60 законодательных собраний субъектов Федерации на семинар «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации», организованный Государственной Думой. Региональные законодатели, понимая общность проблем, явно больше готовы к сотрудничеству с местным самоуправлением, чем представители исполнительных органов власти. Рекомендации, принятые на семинаре, в полной мере отражают интересы местного самоуправления.

Каждый такой сбор с представительными участниками какой-то результат в копилку приносит. Курочка по зёрнышку клюёт.

Практика последних лет показала: если не будем участвовать в подготовке необходимых местному самоуправлению законопроектов, а, чаще всего, инициировать их подготовку и брать заметную часть работы на себя, то и законов нужных не будет. Большая работа, но в рамках Союза российских городов уже неплохо отлаженная.

Куда сложнее отследить и вовремя вмешаться в подготовку «не нужных» местному самоуправлению законопроектов, особенно тех, которые очередной раз нагружают муниципалов несвойственными им функциями и дополнительными расходами. Легче всего что-то исправить в рамках рабочих групп по подготовке законопроектов. Можно подробно обсуждать разные предложения, убеждать членов рабочих групп, чтобы на твою сторону встали. После внесения законопроекта в Государственную Думу на порядок сложнее всё становится. Но для ведения столь широкой работы ресурсов совсем недостаточно. Специалистов, способных такого рода работу вести на постоянной основе, всего человека три-четыре, да и то совмещают это направление с другими многочисленными делами. Основной источник доходов Союза – взносы городов. Взносы небольшие, да и с ними вечные проблемы. Не хватает ресурсов для формирования сильной по составу группы специалистов, способных все направления законодательной деятельности своим участием закрыть. Специалисты профильных секций городов в Союзе работать могут наездами для обсуждения ключевых вопросов. Однако законодательская работа имеет свои особенности, далеко не каждой практик может в ней быстро разобраться.

Частично недостаток ресурсов пытаемся компенсировать через взаимодействие с близкими по духу и родственными организациями. Специалисты Центра фискальной политики, фонда «Институт экономики города», ассоциаций коммунальной энергетики, водоснабжения и водоотведения, муниципального электрического транспорта и других структур соответ-

ствующего профиля закрывают ряд интересующих нас вопросов. Бывает, что возникают разногласия и с близкими организациями, но чаще всего удаётся скоординироваться.

Особняком стоят законопроекты крайне нужные, но с «вредными» заготовками для местного самоуправления. Тут уж только самим что-то надо делать. Под первыми номерами в этом ряду в 1998 году шли всё те же проекты Налогового и Бюджетного кодексов. Вместе с Комитетом Государственной Думы по местному самоуправлению к проекту Бюджетного кодекса 97 поправок подготовили. Почти половину из них приняли. Не прошли самые главные. Например, в проекте запланированы пять налогов и сборов – источников доходной части местных бюджетов – земельный, на имущество физических лиц, на наследование и дарение, на рекламу, местные лицензионные сборы. В поправках к Налоговому кодексу предложили расширить этот список до девяти за счёт налогов на недвижимость, с розничных продаж, подоходного с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, на игровой бизнес.

К поправкам были представлены подробные расчёты и обоснования. Многие десятки городов по запросу Союза российских городов представили подробные отчёты по исполнению бюджетов в 1997 году. Тщательно были проанализированы итоги исполнения бюджетов прошлых лет, задолженности бюджетов и их динамика. В ряде городов к 1998 году задолженности бюджетов превысили 100% к доходной части. В одном городе они дошли до 215%! Бюджеты развития в муниципальных образованиях практически прекратили своё существование. Из-за бюджетного недофинансирования около 30% предприятий, обеспечивающих жизнедеятельность городов являлись фактическими банкротами.

Подробный анализ по итогам проведённой аналитической работы её руководитель, В.В. Шипов, первый заместитель генерального директора Союза российских городов, представил в Государственной Думе. Печальная картина, но убедительные цифры не убеждают разработчиков проектов кодексов. Думают... Может быть, делают вид, что думают, заранее всё решив. Тогда совсем плохо, получается работа во вред собственному государству и народу.

А кадры кто?

Вопросом подготовки муниципальных кадров занялись вскоре после принятия в 1995 году закона о местном самоуправлении. Самим пока не потянуть, разные кооперации создавать стали. Союз российских городов заключил договор с Институтом высшего управленческого персонала Академии народного хозяйства при Правительстве России. С февраля 1996 года начали проводить курсы для муниципальных депутатов и специалистов различных направлений исполнительных органов. Всем слушателям выдавались сертификаты государственного образца о переподготовке по специальности «Муниципальное управление». По иностранным грантам несколько учебных курсов провели.

В том же 1996 году договорились с рядом образовательных структур Санкт-Петербурга, законодательным собранием Ленинградской области и организовали муниципальную школу в Питере. Груз директорства взяла на себя Светлана Николаевна Юркова, активный участник муниципального движения, бывший мэр города Шлиссельбурга. Самим нам никогда не справиться с обучением огромного числа депутатов и служащих муниципальных образований.

Питерская школа изначально была сориентирована на подготовку преподавателей по муниципальной тематике и руководящего состава органов местного самоуправления. С помощью учредителей собрали двухдневный семинар с очень непростыми участниками. В большом зале около двухсот преподавателей вузов Санкт-Петербурга: профессора, заведующие кафедрами, доценты, доктора и кандидаты наук. Немало учёных в солидном возрасте с весьма известными именами. Когда выступать перед ними на трибуну вышли мало раскрытые специалисты Миннаца, представители Союза российских городов, в зале повисло очевидное разочарование. Зачем собрали?

У приехавшей из Москвы команды, тем не менее, было очевидное преимущество перед аудиторией. Все являлись непосредственными участниками подготовки и проведения базового закона 1995 года, часть команды – и Конституции 1993 года, свидетелями и участниками политических решений по вопросам местного самоуправления тех лет. Каждый из выходящих на трибуну мог прокомментировать любую норму российского законодательства по обсуждавшейся теме, откуда она взялась, плодом какого политического компромисса являлась. Глубоким знаниям профессорского состава не хватало именно этой информации, раскладывающей всё по полочкам. Потому и попадались в различных публикациях не совсем точные суждения по истории того или иного вопроса. К середине первого дня семинара взаимная заинтересованность участников была полной. К концу семинара ректор одного из вузов, соорганизатор мероприятия, сказал приятные слова:

– Во-первых, отзывы очень хорошие. Во-вторых, ко мне подошёл один из наших ведущих учёных и сказал, что ему по ряду вопросов придётся менять свою позицию. У нас в городе таких слов от него точно никто не слышал уже лет пятнадцать!

В Санкт-Петербурге появилась первая опорная точка. Вскоре в северной столице Союз российских городов учредил и вторую, полностью свою структуру, негосударственное научно-образовательное учреждение «Санкт-Петербургские высшие политические курсы». Руководителем и духовным отцом курсов согласился стать основатель российской школы политической психологии Александр Иванович Юрьев, руководитель одноимённой кафедры Петербургского университета.

На эти курсы возлагали особые надежды. Именно через них предполагалось подготовить актив городов для ведения политической работы, тех, кто смог бы эффективно участвовать в выборах и, побеждая, взять на себя значительную долю работы по развитию местного самоуправления. Целью были, прежде всего, выборы 1999 года в Государственную Думу Российской Федерации. Отбор на курсы проводился только по рекомендациям имевших непрекаемый авторитет местных руководителей. Нельзя было допустить, чтобы в школу попадали случайные люди. Требования самого Александра Ивановича к человеческим качествам участников курсов были очень высокие. В процессе многодневной тяжелейшей работы действительно готовились потенциальные политики высокого уровня и предназначения. Один из первых слушателей курсов, вернувшись в город, сказал направившему его мэру: «Не дай Бог, чтобы на эти курсы попал кто-то из твоей оппозиции!»

Сбор на курсы шёл с огромным напряжением. Потенциальных и перспективных политиков в российских городах с отвечающими нашим целям убеждениями, которых знали руководители городов, оказалось крайне мало. Выборы 1995 года проиграли, поскольку не смогли выставить своих кандидатов. Давайте их заранее подготовим! Специальную школу создали! Дальше – до выборов – по жизни их поведём. Оказалось, что и кандидатов в кандидаты трудно найти. Может быть, главы городов не поверили в серьёзность курсов и всей этой работы? Может быть, велика оплата за каждого курсанта? Но ведь не просить же денег у других политических структур, конкурентами которых задумали стать! Наши планы вообще пока афишировать нельзя.

Да нет, на деньги никто не ссылался. Мэр города-миллионника честно сказал, что уже три совещания по этому вопросу со своим окружением провёл, так ни на ком и не остановились. Не может не быть в таком городе стоящих людей, заслуживающих всяческой поддержки для продвижения их в большую политику. Тема для большого разговора на очередном сборе в Союзе российских городов. Сложный для руководителей городов разговор. Многие из них уже связаны договорённостями с какими-то политическими структурами по взаимной поддержке. На огромной политической поляне выборов 1999 года добиваться своего интереса, безусловно, будут ведущие вертикально интегрированные компании. Им нужны свои политические лоббисты. Руководители субъектов Федерации также не останутся в стороне. Верхняя

палата парламента, Совет Федерации, в их лице явно будет стремиться не к союзу с Государственной Думой, а к полному её подчинению через проведение своих, зависимых депутатов.

Реальны ли предложения!? Коллективная оценка

Погрузив в ворох проблем участников собрания Союза 20 мая 1998 года, можно выходить на подготовленные предложения. Собравшиеся в Москве главы городов вряд ли ожидали услышать доклад с жёсткими, законченными формулировками по ситуации с местным самоуправлением в России. Из доклада вытекало, что речь идёт не о его развитии, а о спасении.

Соответственно, первый вопрос повестки дня звучал не совсем стандартно:

«О консолидации с Правительством России по разработке и выполнению программы антикризисных мер социально-экономической стабилизации в стране».

Нестандартной была сама постановка вопроса «о консолидации» с органом, который явно нацелился забрать ресурсы и рычаги управления в стране в свои руки, окончательно разорив муниципальную власть, поставив тем самым под сомнение её существование вообще. Кроме того, само Правительство никакой «консолидации» не предлагало. Получалось, что предлагается братание с неприятелем, которого тот не ждёт, да и не хочет, возможно.

Логика постановки вопроса была примерно такой же, как в ситуации с созданием Российского союза местных властей по инициативе Правительства. Пока сопротивлялись – проигрывали, поддержали – выиграли. Может быть, и сейчас Правительство в нашу сторону повернётся?

Из доклада:

«От нового состава российского Правительства сейчас многие ждут гениальных решений и эффективных результатов. Скорее всего, быстро решить многие проблемы в масштабах страны не удастся, а без вашей поддержки – тем более.

Предлагаем силами городов всего нашего Союза помочь новому составу Правительства. Если сегодня мы составим оппозицию Правительству России или будем выжидать, то, скорее всего, дождёмся той самой централизации, о которой уже говорили.

Вместе с Правительством мы способны выполнить мероприятия, нацеленные на предотвращение социальных взрывов, способных привести к очередным радикальным изменениям. Позволю напомнить ваши же слова: «Очередную революцию нам не выдержать!» Значит, надо постараться её не допустить».

Перечень конкретных антикризисных мер, которые могли бы предложить руководители российских городов, подробно обсуждали на правлении Союза перед собранием. Поэтому на собрании вопрос долго не обсуждался: договорились попробовать, установив жёсткие сроки сбора и обработки предложений по возможностям городов взять на себя решение тех или иных проблем в государстве.

Второй вопрос повестки оказался куда более дискуссионным:

«О расширении влияния Союза российских городов на формирование политических институтов власти в государстве».

К этой теме за годы существования Союза возвращались неоднократно, всегда по ней было много споров и противоположных суждений.

Из доклада:

«Надо ли Союзу вообще заниматься политикой? Наша организация – не политическая. За годы своего существования Союз российских городов сумел сохранить свою самостоятельность и не оказался под влиянием политических групп. Этому обстоятельству искренне удивляются некоторые искушённые в политике деятели.

Но к сегодняшнему моменту все известные нам формы и методы работы исчерпали себя. Надо разрабатывать и забирать в руки механизмы реального политического влияния.

Мы не предлагаем вносить в Устав СРГ изменения, определяющие борьбу за власть как нашу главную цель. Политическая работа должна вестись параллельно».

Теперь слово руководителям городов.

М.М. Шаталов, мэр Владикавказа:

– Нам необходима организация, именно политическая, которая повысит наш статус и защитит нас.

Б.К. Коробов, глава самоуправления Костромы:

– Я согласен с выступающими, говорившими, что нам нельзя принимать удар, который может обрушиться на нас, если будет создана политическая партия.

В.И. Доркин, мэр города Дзержинский Московской области, председатель Российского союза местного самоуправления:

– Настаёт момент, когда в концентрированном виде дела Союза российских городов должны будут выражаться через какую-то мощную политическую организацию. Если этого не произойдёт, наше собрание может быть последним. Российский союз местного самоуправления к этому готов.

Ю.П. Трутнев, мэр города Перми:

– В состоянии ли мы консолидировать свои усилия в какой-то блок или фракцию? Здесь есть большие сомнения. Во-первых, фракция – это идеология. Какова сегодня идеология? Поддержка местных органов самоуправления? Слабовато, мягко говоря...

Выборы президентские – более эффективный механизм, но ещё более сложный с точки зрения консолидации. Давайте подумаем, как мы – в тех условиях, когда нас начнут буквально раздирать сподвижники различных кандидатов, – будем собираться под общие знамёна. Я пока не представляю этот процесс.

А.М. Чернецкий, мэр города Екатеринбурга:

– Сегодня мы живём в чрезвычайно сложной обстановке. Рассчитывать на то, что ситуацию можно изменить за счёт активизации нашей деятельности, взаимодействия с федеральными органами – нереально.

Сегодня мы должны ответственно заявить, готовы мы к созданию политического движения или нет. И если – да, то сделать ряд последовательных шагов.

Если сегодня отступим, завтра то, что достигнуто в местном самоуправлении, будет перечёркнуто. И мы перейдём в иное качество. Жить в нём можно, но это будет лишь тратой времени.

Собрание после долгого обсуждения приняло все предлагаемые решения. Наметило сроки и содержание последовательных шагов. Но по его итогам всё-таки остались большие сомнения, сможем ли мы эти шаги сделать, не остынут ли главы городов после возвращения к своим многочисленным проблемам.

Собрание приняло несколько решений по другим вопросам:

- о необходимости создания своего информационного агентства;
- принять участие в создании общественного объединения муниципальных деятелей;
- избрало своих представителей на организационное собрание Конгресса муниципальных образований Российской Федерации.¹

Совсем скоро, уже 29 мая, многие участники собрания Союза вновь встретились в Москве на очередном заседании Совета по местному самоуправлению Российской Федерации. Считалось неправильным фактически повторно вносить в повестку дня подробно рассмотренный осенью 1997 года вопрос по налогово-бюджетной политике государства, хотя си-

¹ Подробный отчёт о собрании Союза российских городов в журнале «Муниципалитет», № 6, 1998.

туация с того времени принципиально изменилась. Президент России очередной раз сказал: «Местные бюджеты должны иметь собственную доходную базу». Однако проблему противоречия данному утверждению проектов Налогового и Бюджетного кодексов обсудить не удалось. Да и вряд ли Б.Н. Ельцин засомневался бы в действиях молодого Правительства, стал бы его поправлять. Правительство С.В. Кириенко было его политической победой над Государственной Думой.

На Совете было принято решение о необходимости разработки Федеральной программы поддержки развития муниципальных образований и создания условий реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Новая программа предполагалась как продолжение действовавшей программы развития местного самоуправления, но с несколько другими акцентами. В новой программе, конечно, будет уделено внимание финансовой и экономической самостоятельности муниципальных образований, но как бы не опоздать с необходимой «самостоятельностью».

Идея Межведомственной комиссии, представленная на совещании в городе Заречный, на Совете была поддержана и было дано поручение по подготовке соответствующего Указа Президента.

Доклад по главному вопросу повестки дня Совета «О работе органов местного самоуправления по реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства» сделал заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е. Немцов.

Безусловно, важная тема. Достойная глубоких и подробных исследований, объёмных публикаций и диссертаций на любую степень. Одна из «вечных» тем российской политики, российской системы управления государством и, к сожалению, российского населения. Однако, по мнению автора, это не тема нашего разговора. Опять же по мнению автора, проблема ЖКХ была бы успешно решена к моменту издания этой книги, если бы тогда, в середине 90-х годов XX-го века, удалось создать крепкую финансовую и экономическую основу местного самоуправления в стране. В отличие от федеральных органов исполнительной власти руководители муниципальных образований уже тогда давали массу примеров эффективного управления жилищным фондом и коммунальным хозяйством. Только почему-то эффективное управление коммуналкой с высвобождением весьма заметных ресурсов всегда приводило к сокращению общей бюджетной обеспеченности муниципального образования. Всё экономленное отнимали! Чем лучше управляешь, тем хуже делаешь жителям своего муниципалитета! Неоднократно приходилось слышать одну и ту же фразу от сильных руководителей городов: «Ну и дурак же я был, когда внедрял...».

Может быть, всё-таки выгоднее государству дать стимул муниципальным руководителям для эффективного хозяйствования, чем тратить в конечном итоге гигантские средства на то же ЖКХ? На январском собрании Союза в 1997 году Глава Администрации Президента А.Б. Чубайс цифры назвал: «На поддержку этой отрасли (ЖКХ) расходуются фантастические суммы, 4–5 процентов ВВП. По сути дела, столько, сколько на оборону.»¹

Руководители городов сами неоднократно поднимали тему ЖКХ на различных встречах с руководителями Правительства. За год до заседания Совета при Президенте, 15 мая 1997 года, этот вопрос был основным на совещании у Б.Е. Немцова, был подписан протокол с поручениями. На важнейшую составляющую вопроса – ценовая политика государства в отношении топливно-энергетических ресурсов, получили ответ из Министерства топлива и энергетики Российской Федерации только по планам Правительства:

- «– разработать принципы и порядок формирования..;
- разработать принципы, порядок и механизм..;
- разработать методологию и порядок установления..;

¹ «Пять лет говорим об одном и том же...». С собрания Союза российских городов. – Журнал «Российская Федерация», № 4, 1997.

- разработать и представить..;
- обеспечить проведение...»¹

Повторное рассмотрение вопроса инициировали на заседании Совета руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации уже 18 июля 1997 года. В предложения к решению Совета при Правительстве вошло то, что действительно горело и требовало оперативной реакции:

«– предложить Минюсту России, Минфину России и Минтопэнерго России проработать вопрос о принятии необходимых мер по прекращению практики судебного преследования органов местного самоуправления с взысканием из местных бюджетов задолженностей по оплате энергоносителей, сложившейся **по причине задолженностей Федерального бюджета** местным бюджетам;

– обратиться к руководству Верховного суда России и Высшего Арбитражного суда России с просьбой о пересмотре судебной практики финансовой ответственности органов местного самоуправления **при наличии задолженностей** перед ними **Федерального бюджета**;

– предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о проведении взаимозачётов на всех уровнях **по задолженностям Федерального бюджета** местным бюджетам (за принятый жилищный фонд и объекты социальной сферы) и задолженностям местных бюджетов за топливно-энергетические ресурсы.»²

Ещё в середине зимы 1996–1997 годов на собрании Союза российских городов раздался «крик души» мэра Хабаровска П.Д. Филиппова:

– В Находке принято постановление мэра о чрезвычайной обстановке в теплоснабжении города... Мэр Южно-Сахалинска говорит о запасах топлива на три дня... В Хабаровске через двенадцать дней закончится уголь на ТЭЦ, которая обеспечивает две трети города теплом и электроэнергией... На пике зимы в большинстве городов Сибири и Дальнего Востока подходят к концу созданные с грехом пополам запасы топлива. Камчатка, Сахалин, Приморье уже прокричали о бедствии, очередь за Биробиджаном, Благовещенском, Хабаровском... Так мы и будем поодиночке замерзать – кто через три дня, кто через двенадцать...»³

Характер проблем на местном уровне и подходы к их решению на федеральном уровне из приведённых цитат, наверное, понятны. Муниципалы никогда много не просили, фактически только одно – давайте все проблемы пропорционально делить. Почему за решения одних должны отвечать другие?

Решения по следующему вопросу заседания Президентского Совета добивались несколько лет. Статья 132 Конституции Российской Федерации возлагает на органы местного самоуправления обязанности осуществления охраны общественного порядка. Соответственно, и закон о местном самоуправлении 1995 года отнёс этот вопрос к ведению местного самоуправления. Вместе со специалистами в этой сфере Союз российских городов подготовил хороший, на наш взгляд, проект закона о муниципальной милиции. Отличных специалистов нашли в различных исследовательских структурах при МВД России. Специалистов, убеждённых в необходимости децентрализации функции охраны общественного порядка в стране. Однако в самом МВД проект закона встретили в штыки. Вопросов действительно было очень

¹ Письмо в Правительство Российской Федерации № ВО-4391 от 24.06.1997 на пункт 4 протокола совещания руководителей муниципальных образований от 15.05.1997 № БН-П11-18пр.

² Предложения членов Совета руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ для внесения в протокольное решение заседания 18 июля 1997 г. Архивы автора.

³ «Пять лет говорим об одном и том же...». С собрания Союза российских городов. – Журнал «Российская Федерация», № 4, 1997.

много. Речь шла о создании силовых структур. Кому и как они будут подчиняться, у кого функции контроля? Порядок обеспечения муниципальной милиции оружием?

Был даже Указ Президента № 802 от 3 июня 1996 года «О поэтапном формировании муниципальных органов общественного порядка», предполагавший наличие муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы МВД России. Указ не был выполнен из-за опасений, в основном, что муниципальные власти не смогут содержать свою систему охраны общественного порядка и, главное, наверное, что смогут использовать её не по назначению.

На заседании Совета Министр внутренних дел Российской Федерации С.В. Степашин, подробно представив проблему, предложил в экспериментальном порядке отработать в городах России все спорные вопросы. Решение было принято. Вышел Указ Президента «Об эксперименте по организации охраны общественного порядка в отдельных муниципальных образованиях Российской Федерации». Подразделения милиции, участвующие в эксперименте получили фактически двойное подчинение, но с достаточно чётким разделением полномочий между федеральным ведомством и органами местного самоуправления. У муниципалов, по крайней мере, были реальные полномочия по оперативному управлению подразделениями милиции общественного порядка.

Чтобы не возвращаться к данной теме, следует отметить, что, по мнению представителей муниципальной власти, эксперимент прошёл весьма удачно. Свидетельство этому – накопленные за пару лет показатели в сфере общественного порядка. Однако новое руководство МВД, сменившее команду С.В. Степашина, оценило эксперимент как неудачный, и он был прекращён. Причём, ряд показателей, которые муниципалы приводили как «плюс», МВД оценивало как «минус».

В задачу муниципального актива на федеральном уровне входило комплексное развитие системы местного самоуправления в стране. Поэтому вопросы, которыми приходилось заниматься, затрагивали множество проблем – от социальной сферы до финансово-кредитной системы на муниципальном уровне, от благоустройства, бытового мусора и экологии до механизмов международного сотрудничества, судебной защиты местного самоуправления. Однако главным вопросом, определяющим решение многих других, оставалась проблема местных бюджетов и экономической основы.

Новый сбор, но уже чрезвычайный

Трудно помочь тому, кто этого не хочет. Предложить какую-либо совместную программу по выходу из кризиса Правительству фактически не успели. Правительство выступило первым, активно продавливая проект Налогового кодекса, фактически ликвидирующий местное самоуправление в России. Наряду с рядом других решений стало очевидно, что Правительство С.В. Кириенко вообще не учитывает в своих решениях систему муниципальной власти, не может адекватно оценить её возможности и потребности. 3 июля 1998 года кодекс был принят во втором чтении (Постановление № 2774-II ГД). Усиливая давление на Государственную Думу, Правительство включило Налоговый и Бюджетный кодексы в «стабилизационный пакет» законопроектов.

Показательны рассуждения депутатов и их аргументация при принятии общей части Налогового кодекса.

Выдержки из стенограммы пленарного заседания государственной Думы 3 июля 1998 г:

Жуков А.Д., председатель Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам:

– В статьях 13, 14 и 15 даны перечни налогов федеральных, региональных и местных. По предложенной вам концепции и по статье 12 разграничение налогов между различными уровнями власти вовсе не говорит о том, какие налоги в какой бюджет зачисляются. Оно гово-

рит только о том, в каком порядке устанавливаются и вводятся в действие эти налоги. Поэтому если налог относится к федеральному налогу, то это просто означает, что он устанавливается на федеральном уровне – фактически в настоящем кодексе, потому что настоящий кодекс – это, по существу, совокупность всех налоговых законов.

Митрохин С.С., заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления:

– Мы нанесем совершенно непоправимый, колоссальный удар по местному самоуправлению в России. Мы просто-напросто подорвём собственную финансовую базу местного самоуправления, потому что, следуя проекту Налогового кодекса в нынешнем виде, мы сократим число местных налогов фактически до трёх незначительных налогов...

Если мы сейчас закрепим такое распределение налогов, мы дадим в руки субъектов Федерации колоссальную финансовую власть, при помощи которой они смогут произвольно манипулировать исходя из политических и всяких прочих мотивов местными органами власти...

В такой ситуации местного самоуправления в стране просто не будет.

Жуков А.Д.:

– Уважаемый депутат Митрохин, я разделяю вашу тревогу за местное самоуправление, но я ещё раз повторяю, что то, что записано в статьях 13, 14 и 15 (распределение по видам налогов), ни в коем случае не означает, что эти налоги поступают в федеральный, региональные и местные бюджеты.

Кулик Г.В., заместитель председателя Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам:

– Предлагается оставить статьи 12, 13 и 14 без указания конкретных налогов, имея в виду, что, когда вы, уважаемые депутаты, примете тот или иной налог, вы укажете его адресность (что это – местный, региональный или федеральный) и пропишете все те моменты, которые беспокоят коллег, которые представляют местное самоуправление (правильно беспокоятся). На мой взгляд, это бы сняло противоречие.

Воронин Ю.М., заместитель председателя Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам:

– Уважаемый Председатель, уважаемые коллеги! На заседании трёхсторонней комиссии по налоговой реформе этот вопрос очень предметно обсуждался. Там были и представители Совета Федерации.

Договоренность была достигнута такая (и она была проголосована), что статьи 12, 13 и 14 должны присутствовать в проекте Налогового кодекса с указанием этого перечня.

Рыжков В.А., председатель фракции «Наш дом – Россия»:

– Уважаемые депутаты, я думаю, что самое разумное предложение – то, что сейчас Юрий Михайлович озвучил. Выбросить перечень – это значит главную изюминку Налогового кодекса выбросить. Все стремятся к ясности, и надо оставить этот механизм: при принятии закона о введении вывести как бы за рамки эти три статьи и потом уточнить и ещё раз принять. Это абсолютно правильный механизм.

Поэтому я предлагаю поддержать позицию комитета, отклонить поправку депутата Митрохина, но оговорить, что при принятии закона о введении мы учтём это предложение, потому что все мы за местное самоуправление, все мы будем настаивать на том, чтобы всё до копейки оставалось у них, но не разрушать Налоговый кодекс.

Камышинский Н.А., член Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам:

– Что касается этих трёх статей, это действительно дело принципиальное. Налоговый кодекс – это даже не закон, а гораздо выше. И чтобы потом нам в процессе такой неустойчи-

вой экономики внести отдельные поправки в этот кодекс, придётся, сами понимаете, сколько голосов набирать. Это гораздо сложнее, и нигде в мире такого нет, чтобы перечень налогов был изложен в Налоговом кодексе. Это мы можем сделать в процессе работы над тем или иным законом, когда прописываем нормы налогового законодательства. Поэтому я убедительно вас прошу исключить эти статьи – 12-ю, 13-ю, 14-ю и не делать тех оговорок, которые сейчас предлагались.

Задорнов М.М., Министр финансов Российской Федерации:

– Уважаемые коллеги, я бы согласился с той позицией, которую обозначили депутаты Воронин и Жуков, как я понимаю – с мнением комитета. Если мы вообще убираем статьи 12, 13, 14 – перечень, то фактически получается, что работа над Специальной частью Налогового кодекса просто повисает в воздухе. Непонятно – какие виды налогов, как они действуют. То есть мы, получается, принимаем документ без одной из его, так сказать, сердцевин.

Позицию, которую сформулировал депутат Воронин... Безусловно, в законе о введении, да, и при доработке Специальной части (ведь они-то будут вводиться вместе с января), будет возможность учесть то, что беспокоит Николая Акимовича Камышинского и Геннадия Васильевича. То есть фактически при доработке специальной части будут более чётко закреплены позиции за каждым уровнем бюджетов. Это по факту так будет. Но, принимая сейчас документ без этой части, мы его оставляем как бы без сердцевины.

Орлова С.Ю., депутатская группа «Российские регионы»:

– Что предлагают комитет, комиссия и все депутаты Думы? Ради всей, так сказать, идеологии четырехлетней работы, перечень, который представлен, мы должны утвердить. Мы принимаем закон о порядке введения Налогового кодекса, где записываем, что статьи 12, 13 и 14 не могут работать, пока мы не отработаем специальные части. У нас есть с вами полное право при формировании бюджета любого года ещё раз внимательно эти вопросы посмотреть.

Никто из сидящих здесь, в зале, никогда не обидит местное самоуправление, потому что он знает: ему избираться на следующий год. И я предлагаю принять редакцию комитета, но в законе о порядке введения (то, что сказал Юрий Михайлович) все эти вопросы надо будет учесть. Мы два дня спорили в комитете по бюджету по этому вопросу.

Мальцев А.Н., заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления:

– Уважаемые коллеги, мы, как сторонники самоуправления, специально этим занимающиеся, конечно, за закрытый перечень налогов. Не надо ничего открывать и плодить сотни налогов. Но мы ведь предлагаем всего одну простую вещь. Видение комитета – что эти два налога, налог с продаж и налог на недвижимость... должны быть перенесены в местные налоги.

Жуков А.Д.:

– Ну, вы поймите, что сейчас мы будем обсуждать налог с продаж. Там с вами и решим эту проблему. Если мы с вами решим, что налог с продаж – местный налог, то одновременно мы перенесём его из одной части в другую. Одно другому нисколько не противоречит. Но вы поймите простую вещь: если мы здесь не закрываем перечень налогов, то у нас в стране продолжается тот налоговый беспредел, который действует сегодня. Поэтому я очень прошу...

Мы бились, комиссия трёхсторонняя билась над этим не одно заседание.

Председательствующий (Селезнёв Г.Н., председатель Государственной Думы):

– В порядке справки. Только что мы были в Хабаровске, где были представители 17 субъектов Федерации. На совещании с главами законодательных собраний или их представителями я задал вопрос о налоге с продаж. Они сказали: не мешайте нам, это наш налог, и мы

должны им распоряжаться. Они живут среди своего населения. Пусть они на здоровье и решают. Это их проблема.

Кулик Г.В.:

– Я обращаюсь в данном случае и к Михаилу Михайловичу, и к депутату Жукову, своему начальнику непосредственному. Давайте не губить в целом Налоговый кодекс.

Вы сами признаете, что статьи 12, 13 и 14 действовать не будут. Встаёт вопрос: зачем дразнить гусей? Значит, он будет дополняться по мере принятия соответствующих законов.

Мы же вносим корректное предложение! Мы вносим предложение о том, чтобы в Бюджетном кодексе были зафиксированы три уровня налогов: местный, региональный и федеральный. Фиксируем, что Государственная Дума, принимая соответствующие законы, относит их к тому или иному уровню.

Задорнов М.М.:

– Геннадий Николаевич, я ещё раз просто прошу обратить внимание, что Сергей Сергеевич (Митрохин), по сути, предлагает следующее: давайте мы два налога – налог с продаж и налог на недвижимость, которые в настоящий момент делятся в определенной пропорции между региональными бюджетами и местными бюджетами, чётко закрепим за местным самоуправлением... То есть мы выбиваем из субъектов Федерации некоторую серьёзную финансовую базу.

Вопрос о принятии этого решения нужно рассматривать вместе с принятием уже в целом всего блока Специальной части Налогового кодекса и при рассмотрении бюджета на следующий год. Не надо сейчас это предопределять.

Прокомментировать следует только несколько моментов.

Во-первых, если полностью прочитать стенограмму, практически все расписались в любви к местному самоуправлению.

Во-вторых, депутаты дружно уговаривали сами себя, искали себе аргументы, чтобы оправдать собственное голосование.

Поправки, интересующие местное самоуправление, отклонили, кодекс приняли в редакции, представленной Комитетом. Отсылки в будущее – к Специальной части Налогового кодекса, к закону о введении Налогового кодекса, к очередным законам о бюджете, – традиционные и типичные отговорки при принятии некачественного документа. Очевидный приоритет субъектам Федерации заранее предопределяет, что никаких «будущих» решений не будет. Тем более что трёхсторонняя комиссия по Налоговому кодексу была составлена из представителей Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации. Представителям муниципальной власти места в ней не нашлось. На заседания комиссии попадали, но одно дело, когда ты с правом решающего голоса, и другое – когда просто «советы даёшь».

Чрезвычайное собрание Союза российских городов прошло 14 июля 1998 года с одним вопросом: «О мерах по изменению бюджетно-финансовой политики государства, приводящей к ликвидации конституционной основы Российской Федерации».

Участники собрания обратились к Президенту страны, во все федеральные органы власти с предложением совместно найти решения возникших проблем. Первая часть Налогового кодекса Российской Федерации в случае введения его в действие ставит муниципальные образования Российской Федерации на грань выживания.

Правительство России взяло курс на резкое усиление субъектов Федерации за счёт уничтожения собственной налоговой базы местного самоуправления. Курс Правительства фактически поддерживали президентские структуры, не высказываясь и не давая комментариев по этому поводу. По оценке Союза российских городов закреплённые доходные источники местных бюджетов сокращались с 72% до 42% в среднем по муниципальным образованиям. Дру-

гими словами, сокращались доходы, которые не регулировались государственными органами власти. При этом доля местных налогов с 14% превращалась всего в 1%.

Органы местного самоуправления полностью попадали в зависимость от финансовых и политических решений регионального уровня, отношение которых к самостоятельности муниципальной власти давно известно. Возможность какой-либо инициативы на местном уровне резко сокращалась.

Начало конца?

Многочисленный разговор «слепого» с «глухим» привёл к включению в повестку заседания Думы рассмотрение вопроса о принятии Налогового кодекса в третьем чтении уже 16 июля. Союз российских городов предпринял последнюю попытку достучаться до «решателей».

16 июля до начала заседания на рабочий стол каждого депутата Государственной Думы легко персонально ему подписанное президентом Союза письмо. В письме коротко описывались негативные последствия принятия Налогового кодекса в предлагаемом виде. Приём использовался всего один раз в современной истории, но в письме открыто было сказано, что результаты голосования **его**, конкретного депутата, будут с комментариями доведены до избирателей **его** избирательного округа. Очередные выборы уже в следующем году – от позиции руководителей городов результат зависит в немалой степени. Впоследствии обещание было выполнено, итоги голосования каждого депутата были представлены в регионах.

Многих депутатов, хорошо знакомых с недавним своим коллегой, подписавшим письмо, это обращение поставило в трудное положение. Они понимали, что в письме изложена правда, что такого письма не было бы, если бы ситуация была не столь критична. Однако в памяти ещё свежи были события сентября-октября 1993 года. Даже оппозиционно настроенные к исполнительной власти депутаты предпочитали открыто не конфликтовать. Не было гарантий, что, в случае роспуска Думы, в новом избирательном цикле найдётся место их политическим объединениям. Не случайно Государственная Дума «сломалась» при третьем голосовании за С.В. Кириенко.

16 июля 1998 года Налоговый кодекс был принят Государственной Думой (Постановление № 2813-III ГД). 17 июля также в третьем чтении был принят и Бюджетный кодекс. Совет Федерации экстренно одобрил оба кодекса в этот же день, 17 июля. Оперативность! 31 июля кодексы были подписаны Президентом Российской Федерации.

В виде компенсации за принятые решения муниципальный актив получил целую коллекцию различных протоколов, решений, поручений со строгими указаниями «учесть», «включить», «согласовать», «принять во внимание» интересы местного самоуправления при принятии этих важнейших законодательных актов. Весьма представительный набор фамилий «сильных мира сего», утверждающих или подписывающих, собрали на разных документах за последние годы.

Пытаясь понять причины, почему не удаётся провести необходимые решения, наталкивались в разговорах на достаточно понятные объяснения. Бюджет являлся основным источником накопления капитала появившихся олигархических групп. Бюджет собирал живые деньги. Большая часть расчётов между предприятиями проходила по схеме бартера или взаимозачётов. Закрытые схемы распределения бюджетных средств позволяли выводить их в коммерческий оборот. Влияние олигархических групп на принятие решений в государстве было чрезвычайно велико. Какой тут бюджетный федерализм или муниципальная финансовая система!?

В августе 1998 года Правительство внесло в Государственную Думу проект закона «О государственных и муниципальных землях».

Фактически данный проект, по оценке специалистов Союза российских городов, был нацелен на ускоренную приватизацию земель. При этом, распродажа наиболее ценных и до-

рогих земельных участков, по проекту закона, могла осуществляться непосредственно с федерального уровня даже без извещения об этом муниципальных органов власти. Ничего не изменилось в федеральной идеологии с первой половины 90-х годов. Содержание такого рода проектов поневоле убеждало в обоснованности объяснений предыдущего абзаца. От редакции данного проекта впоследствии отказались.

Автор данной работы склонен считать, что пик развития современного местного самоуправления в России был достигнут в начале 1998 года, 11 апреля, в день ратификации Россией Европейской Хартии местного самоуправления. В июле 1998 года началось его очередное откровенное разрушение.

«Временное» правительство Е.Т. Гайдара, радикально обрушив в 1992 году экономическую систему государства, походя развалило и финансово-экономическую основу зарождавшегося местного самоуправления в стране.

Более семи лет напряжённой работы множества людей понадобилось на то, чтобы восстановить современную основу российского государства.

«Стабильное» правительство В.С. Черномырдина резких движений не делало, но последовательно загружало муниципальную власть обязанностями и ответственностью, сбрасывало на неё социалку и коммуналку без адекватной ресурсной компенсации.

«Временное» правительство С.В. Кириенко, радикально обрушив в 1998 году финансовую систему государства, заодно поставило под прямой удар зародившуюся систему местного самоуправления в России.

По итогам собственной аналитической работы, исходя из характера обсуждения вопросов на чрезвычайном съезде, от Союза российских городов 11 августа во все инстанции ушло письмо, которое начиналось словами: «Россия стоит на грани политического срыва».

Политическое напряжение летом 1998 года подогревалось активными слухами о возможном досрочном уходе с поста Президента России Б.Н. Ельцина в ближайшее время. Ситуация в стране, различные факты говорили о том, что для подобных слухов есть серьёзные основания. На частых сборах руководителей городов в это беспокойное лето вариант экстренных выборов нового Президента страны обсуждался. Сама жизнь подталкивала к продолжению разговора об участии в большой политике. По оценке некоторых средств массовой информации мэры своей политической поддержкой могли добавить до 15% голосов потенциальному кандидату. В результате к подобному развитию событий коллектив муниципальных лидеров подготовился.

Однако ближайшие события пошли по другому сценарию. Принципиальным стал вопрос уже не только о системе местного самоуправления, но и о стране в целом.

Нижегородское единство и согласие

Наращение бюджетного кризиса к середине 1998 года многие аналитики комментировали как угрожающее уже совершенно открыто и публично. Политические исследователи предсказывали резкое обострение социальной напряжённости в обществе к осени. Однако «дефолт», объявленный 17 августа, замораживание внешних долгов и отсрочка платежей по ГКО, стал неожиданным для абсолютного большинства специалистов. Для населения, которое быстро выучило новое слово, решения Правительства стали очередной катастрофой, особенно для той его части, которая смогла уже завести какое-то собственное дело. Нарождающийся «средний» класс, главная опора местного самоуправления в стране, пострадал больше всего. Анекдот того времени: «По улицам ходят ещё очень хорошо одетые люди, но уже сильно голые».

Значительная часть банковской системы, существовавшей за счёт бюджетной подпитки, рухнула. Вложенные в банки сбережения населения пропадают. Курс доллара к рублю за несколько месяцев возрос в четыре раза.

Достаточно устойчивыми оказались региональные и муниципальные банки, которые смогли серьёзно поддержать финансовую систему государства. Оправдало себя решение, за которое долго боролись ещё в начале 90-х годов.

22 июля 1993 года было принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации № 5498-I «О создании муниципальных банков в городах».

В первом пункте Постановления говорилось:

«Установить, что к муниципальным банкам относятся коммерческие банки, входящие в банковскую систему Российской Федерации и осуществляющие свою деятельность в соответствии с Законом РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» и другими законодательными актами Российской Федерации, одним из учредителей (участников) которых выступает соответствующий орган местного самоуправления».

С принятием Постановления проблема решалась не до конца. Регистрация каждого нового муниципального банка проходила с трудом по отдельному решению Центрального банка и, часто, после специального обращения Союза российских городов. В ответе на очередное обращение Центральный банк ситуацию сформулировал очень чётко:

«Требование нормы части третьей ст.10 закона РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» запрещает использование средств Советов народных депутатов всех уровней и их исполнительных органов в формировании уставных капиталов коммерческих банков и в настоящее время распространяется на деятельность местных администраций, связанную с расходованием находящихся в их распоряжении бюджетных средств...

До внесения соответствующих изменений в банковское законодательство вопросы о регистрации банков с участием органов местного самоуправления не смогут решаться в обычном порядке и требуют индивидуального рассмотрения Советом Директоров Банка России».¹

Неоднократные попытки получить поддержку в Правительстве России с тем, чтобы оно выступило с законодательной инициативой по разрешению противоречий в нормативной базе, к успеху не приводили. Государственной Думе при этом важна была позиция исполнительной власти. В очередном обращении на Председателя Правительства формулировалась просьба:

«Дать поручение Минэкономики России, Минфину России с участием Миннаца России и с привлечением Союза российских городов разработать концепцию по развитию финансово-кредитных институтов и финансово-промышленных групп на уровне местного самоуправления и проект закона «О муниципальных банках».

Возможности муниципалитетов в данной сфере практически не используются. Более того, отдельные попытки органов местного самоуправления по организации финансово-кредитных институтов с использованием местных финансов встречают серьёзное сопротивление центральных структур власти. Однако именно на местном уровне сейчас скрыты большие экономические резервы.»²

Как это часто бывает в жизни, проблема была решена благодаря хорошим взаимоотношениям и взаимопониманию с депутатами Государственной Думы, отвечающими за данный блок законодательства. 3 февраля 1996 года был принят федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР». В базовом законе была изменена норма:

«... Средства бюджетов субъектов Российской Федерации, **местных бюджетов**, свободные денежные средства и иные объекты собственности, находящиеся в ведении органов гос-

¹ Письмо Центрального банка РФ президенту Союза российских городов № 15-4-1/1914 от 01.08.1994.

² Письмо Союза российских городов № 370 от 07.04.1995.

ударственной власти субъектов Российской Федерации и **органов местного самоуправления, могут быть использованы для формирования уставного капитала** кредитной организации...»

ПЕРВАЯ ЛИЦЕНЗИЯ

В 92 году сразу широким фронтом пошли. Над проектом закона сидели о бюджетных полномочиях разных уровней власти. О земле проработки начали. В приватизацию вмешались. Других вопросов тоже много образовалось. А как же, мы теперь с 1-го января в рыночной экономике живём. И в городах надо рыночную инфраструктуру создавать. Отсюда и идея появилась о муниципальных банках. Из Петрозаводска её привезли.

Сочинили проект нормативного акта для рассмотрения на Верховном Совете, пошли согласовывать. Куда ни придём, все «против». Так: по-лёгкому не получилось, придётся тему поглубже изучать. Книжки стали разные читать, свой и международный опыт поднимали. В собственной истории много чего интересного оказалось. Во времена НЭПа, например, финансовые учреждения на местном уровне очень сильными стали. В других странах по-разному. Где-то работают муниципальные банки, а где-то их из принципиальных соображений не разрешают. Мы на тех, где можно, решили ссылаться. Про других смолчим для ясности.

Пошли согласовывать по второму кругу. Теперь у нас квалификация в этом вопросе заметно выросла. Разговор ведём о создании целой финансово-кредитной системы на уровне местного самоуправления в государстве. Муниципальные банки – это только её основа, начало, можно сказать. Аргументы глубокие продумали. Если законодательно уже признано, что местные бюджеты самостоятельны, что органы местного самоуправления должны свои вопросы сами решать и под свою ответственность, то как же они смогут без своей финансовой системы? НЭПом тоже козыряли, времена-то схожие.

Во всех комитетах Верховного Совета всё равно «против», но уже не все. У тех, кто задумался, кое-как согласовали. Добрался всё-таки до трибуны заседания. Объяснил депутатам всё понятно, а те что-то медленно врубаются. Пообсуждали, но на лицах сомнение неподдельное. Решили с Правительством посоветоваться, т.е. меня туда послали. С трибуны не погнали, но нужную дорогу указали. Дипломатично получилось, коллеги всё-таки.

Пошел теперь по другим кабинетам. Чего и не знал, теперь уж сам выучил. Через пару месяцев с сильно упростившимся документом, но с визами, опять на трибуну взобраться удалось. Теперь должно быть без проблем, все круги прошёл. После доклада председатель про вопросы спрашивает. Рука тянется с правительственных рядов. В.В. Герашенко слово молвил:

– Нельзя это решение принимать, поскольку Центробанк его не видел.

Мне и рта открыть не дали, погнали с трибуны. Прямо к председателю банка и пошел. Открыл папку, бумагу достал, ему протянул, спрашиваю:

– А это что, Виктор Владимирович?»

На бумаге – письмо его первого заместителя с поддержкой проекта.

– Ну, извини, – говорит главный банкир.

– Что толку-то, вопрос завален, с трибуны согнали.

– Ничего, не переживай, помогу тебе решение провести, раз виноват. Заходи ко мне, обсудим, как лучше сделать.

Пришли в банк вместе с Александром Семёновичем Колесовым из Карелии. Он главным заводилой был – председатель Горсовета, потомственный финансист. Больше часа говорили. Часть по делу, а больше про удивительные красоты Карелии. Добрый разговор получился. Ушли с подписанными документами и принятым приглашением приехать в республику.

Рвусь по третьему разу на трибуну. Отмахиваются в аппарате. Говорят, что Председатель Верховного Совета ругается, не хочет по три раза один и тот же вопрос рассматривать. Дождался, когда за Председателя заместитель остался, с ним договорился.

Сижу в зале заседания как на иголках, сегодня последний день сессии перед отпуском. Председательствующий ещё утром обещал на трибуну позвать, в обед напоминал, а всё не зовет. Уж дня конец. И вдруг объявляет, что работа окончена, всем хорошо отдохнуть в отпуске желает. Заорал прямо из зала:

– А я как же?

– Ой, извини, забыл совсем. Уважаемые депутаты, присядьте на минутку, еще один вопрос решить надо.

Вот она, долгожданная трибуна. Только говорить начал, из-за спины вопрос председательствующего в зал:

– Кому чего не понятно? Голосуем!?

Некоторые депутаты и сесть не успели, стоя наш проект принимали. Единогласно. Так 22 июля 1993 года родилось Постановление ВС РФ «О муниципальных банках». Это было последнее мирное решение Верховного Совета, принятое перед его последующим разгоном.

В сентябре, немного раньше Указа о роспуске Верховного Совета, собрались в Петро-заводске на первую конференцию по муниципальным банкам. В.В. Геращенко торжественно вручил лицензию номер один муниципальному банку «Онега» и поехал в Кижы на экскурсию.

В 1998 году после дефолта Виктор Владимирович публично сказал, что муниципальные банки оправдали себя, устояли в кризис, и идея, одобренная в 1993 году, была правильной.

23 августа Правительство С.В. Кириенко отправлено в отставку. Исполняющим обязанности Председателя Правительства назначен В.С. Черномырдин. 31 августа Государственная Дума отказывается поддержать второе пришествие Виктора Степановича на верхушку исполнительной ветви в стране.

Президент принципиален в своих решениях, повторно представляет ту же кандидатуру. Государственная Дума повторно 7 сентября отказывает Президенту. Депутаты Государственной Думы переступили внутренний психологический барьер. Совершенно очевидно: если Президент, в силу своего характера, третий раз предложит кандидатуру В.С. Черномырдина, она будет третий раз отклонена. Что дальше? Роспуск Думы!? В стране фактически нет Правительства. Президент и Государственная Дума в полном противостоянии – у кого нервы крепче. Глубокий финансово-экономический кризис, требующий принятия срочных решений, которые принимать некому. Страна трещит по швам – по административно-территориальным границам субъектов Федерации.

Ситуацию в стране в те дни хорошо описал сам Президент в ежегодном послании парламенту в 1999 году, как бы удивляясь всему произошедшему:

«Пожалуй, самый высокий пик принятия регионами правовых и экономических решений, противоречащих федеральному законодательству, пришелся на дни августовского финансового кризиса 1998 года.

В частности, некоторые губернаторы пошли на фактическое «закрытие» своих регионов, предприняли попытки «запереть» товары и административно урегулировать цены на предметы первой необходимости. Так называемые антикризисные меры отдельных субъектов Российской Федерации заключались в установлении своих правил реализации алкогольной продукции и даже в создании собственных золотовалютных резервов, в установлении контроля над тарифами естественных монополий. Со ссылкой на чрезвычайность ситуации предпринимались попытки пересмотреть итоги приватизации, перевести в управление регионов объекты федеральной собственности. Нередко, как это имело место в Удмуртии, Красно-

дарском крае и других регионах, в адрес центра слышатся угрозы перестать переводить федеральные налоги и начать проводить собственную налоговую политику.»¹

Сидим в Союзе российских городов, думаем, что же делать. Руководители городов по телефону говорят, что еле держатся. Ладно, если перестанут регионы перечислять на федеральный уровень налоги, но уже имеем информацию из разных субъектов Федерации, что они готовят эмиссию собственных платёжных средств. Страна на грани распада. По данным из разных источников, федеральный бюджет собрал в августе 5 млрд рублей, а планировалось – 23,4 млрд рублей. В июле налоговые доходы составили 13,5 млрд.

Города в основном заняты двумя проблемами: продовольственным обеспечением населения и его безопасностью. Внедряются жёсткие системы учёта, контроля ввоза и вывоза продовольствия. Импорт продовольствия практически прекратился из-за финансового кризиса. Благодаря жёстким мерам в Омске, например, цены выросли всего на 5%. Это в ситуации, когда в некоторых регионах цены на отдельные товары выросли на 20–300%. Удаётся сдерживать неуправляемый рост цен в Краснодаре. В Калининграде мобилизованы все предприниматели, создан пункт питания для малоимущих. В Нижнем Новгороде закупали продовольствие и готовили наборы из самых необходимых продуктов для тех, кто в этой ситуации уже ничего купить не мог. Первое сражение с кризисом мэры, по крайней мере, не проиграли. Но на сколько их хватит?

Сидим уже который день, не выходя из офиса, чего делать, думаем. Из городов несколько человек по нашей просьбе приехали. Давно их знаем – генераторы идей. Невозможно ощущать, что на твоих глазах собственное Отечество рушится, а ты ничего сделать не можешь. Который раз сложившаяся ситуация подтверждает наши убеждения, что изначально правильные цели перед собой поставили.

Устойчивость гигантской централизованной государственной системы крайне низка, легко подвержена влиянию различных факторов. Гигантская инерция от реальной ситуации до принятия решений – неэффективных универсальных решений при огромном разнообразии ситуаций, территориальных, национальных, экономических особенностей и традиций. Слишком большое время требуется на получение информации по каналам обратной связи, сложно обрабатывать огромный информационный массив и принимать по нему решения.

Централизованная система зависима от субъективных факторов. Проще сказать, зависима от позиции конкретных личностей и даже одного физического лица. Представит Президент третий раз ту же кандидатуру – что будет со страной? Способность же самой государственной машины превращать личность в божественного идола только усугубляет проблему.

У любой самоуправляющейся структуры объективным является желание и стремление к самосохранению. Это естественное свойство служит хорошим демпфером любых внешних воздействий, существенно сглаживает всю систему управления огромным государственным организмом, предохраняет от резких колебаний. Самоуправляющиеся единицы, меняясь под воздействием внешних факторов, радикальных изменений на государственном уровне, способны к сохранению основных элементов организма.

Жизнеспособность крупных систем зависит от эффективности самоорганизующихся элементов системы. При этом, задача самой системы – задать граничные условия функционирования элементов, определить и закрепить принципы функционирования, что значительно проще, чем регламентировать до мелких деталей правила поведения каждого индивидуума.

Такого рода размышления нашим генераторам идей варианты решения текущей задачи подсказали. Ура! Не всё потеряно! Власть же есть в государстве! Другие уровни власти пока никто не отменял! В наших обстоятельствах и субъекты Федерации, и муниципалы, и про-

¹ «Россия на рубеже эпох». Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 1999 года.

мышленники точно объединиться могут. Вот и придумали создать российский антикризисный экономический альянс!

ПОДПОРКА ВЛАСТИ

Совсем скоро, в сентябре 1998 года, откроется традиционная Нижегородская ярмарка.

С самой ярмаркой у организаторов всё более или менее в порядке. А тематика сопровождающего форума по вопросам социально-экономического развития на местном уровне зависла.

Какое там развитие, когда после августовского кризиса каждый день масса информации о том, что и где встало. По несколько решений в день разных субъектов Федерации, отделяющих их от общего экономического пространства государства. Правительство в отставке, не работает. Парламент политические расклады считает. Президент с кандидатурами определяется. Государство по швам внутренних административно-территориальных границ трещит. На глазах всё сыплется.

Из городов беспокойные призывы идут: делайте что-нибудь, плохо всё. Некоторые даже своих представителей в Москву прислали. А кому делать? Встал федеральный центр в политической борьбе.

Сидим в Союзе с организаторами форума, определяемся, что делать. Своих идей не хватает, в городах запросили. Придумали всё-таки. Пока федеральный центр в очередном правительственном кризисе разбирается, много времени пройти может. Потом и Россию не соберёшь, рассыплется по региональным квартирам. Надо собрать оставшиеся властные и управленческие ресурсы воедино, чтобы хоть какая-то координация была.

Моментально договорились с российским Союзом промышленников и предпринимателей, с ассоциацией товаропроизводителей, с некоторыми ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Федерации. С губернаторами переговорили, которых сумели быстро найти, поддержку получили. Мэры согласны. Все ситуацию хорошо видят и чувствуют.

Совместно с представителями разных организаций и органов власти регионального и муниципального уровня проект соглашения разработали о координации усилий, о том, что наша кооперация подхватит – сколько сможет – развалившуюся власть в государстве. Может, совместными усилиями продержимся до конца политического кризиса в едином государстве. Не ждать, а самоорганизоваться решили. Соглашение договорились в Нижнем Новгороде подписать и организационные формы работы выработать.

Съехались, как и планировали. 10-го сентября в назначенное время за один стол сели для подписания согласованного документа. Руководители всех организаций уже полное согласие дали. За многие годы впервые в одном строю оказались местные и региональные уровни власти, хозяйственные руководители и крупного, и малого бизнеса. Ситуация прижала, не до внутренних разборок. Журналистов много собралось – событие не рядовое. Власть через самоуправление формируется в государстве. Понять пытаются, а сможет ли что данная самодеятельность.

Большинство запланированных подписей стояло уже, когда нам записку передали, что в третий раз Президент в Думу кандидатуру Примакова Евгения Максимовича представил. Только что. Полегчало сразу. Заулыбались все. Теперь наше соглашение не актуально, оставшиеся подписи не нужны. Камень с души свалился. Сами-то хорошо понимали – мало, что можем сделать во всей этой ситуации. Теперь наладится.

Журналисты уже выходящих из зала «кооператоров» спрашивают: «А что это было, что вы затевали?»

Можно в столицу возвращаться и продолжать нашу внутреннюю междоусобицу, если она у кого была до этого.

11 сентября Государственная Дума с большим удовольствием и облегчением утвердила Е.М. Примакова на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Евгений Максимович только своим согласием возглавить в этот момент Правительство выполнил большую историческую миссию. Известно, как непросто далось ему это решение. Опять же физическое лицо, но другое, остановило процесс распада государства.

Тут же, с ещё несформированным новым Кабинетом Министров, договорились о проведении совместного муниципального форума 2 октября 1998 года. Главные организаторы – Правительство Российской Федерации, Конгресс муниципальных образований Российской Федерации и Союз российских городов. Впервые в тексте Конгресс муниципальных образований называется как созданная, а не планируемая к созданию структура.

КМО РФ (Конгресс муниципальных образований)

Летом 1998 года закончили работу по формированию единой организации местных властей России. С момента официального оглашения идеи (4 июня 1993 года) до её реализации прошло пять лет. Если обратиться к мировому опыту, то работа по объединению муниципалов в одну национальную организацию была проделана в рекордно короткий срок. Было известно много примеров, когда подобные организации в разных странах мира создавались десятилетиями. По нашей, российской ситуации, можно было бы и побыстрее, хотя бы на годик.

На самом деле – по формальному признаку – Конгресс и был создан на год раньше. Меморандум о его создании в 1997 году подписали 14 ведущих муниципальных ассоциаций и союзов муниципальных образований страны. На декабрь 1997 года назначалось первое организационное собрание Конгресса муниципальных образований. Однако важно было не просто создать организацию, но, прежде всего, получить поддержку федеральных властей, уверенность в том, что новое муниципальное объединение будет признано как национальная ассоциация.

Существенную роль в создании Конгресса сыграло одобрение идеи на заседании Совета по местному самоуправлению 10 июня 1997 года. И до этого заседания, и, особенно, после него, руководитель рабочей группы по созданию Конгресса, А.И. Салтыков, провёл множество согласований структуры будущей организации. Фактически, руководство процессом и активное участие в нём взяло на себя Управление Президента по местному самоуправлению.

В конечном итоге, было согласовано, что Конгресс будет «союзом союзов». Другими словами, учредителями выступят уже созданные союзы и ассоциации муниципальных образований. Их к тому времени – общероссийских, межрегиональных, региональных, специализированных – было под четыре десятка, часть из них уже подписали Меморандум в 1997 году. Явным и признанным лидером муниципальных объединений был Союз российских городов – признанным и в органах власти, и в политических кругах, и в муниципальной среде. Для того, чтобы сохранить контрольный пакет влияния в новом Конгрессе у Союза, была принята схема, по которой самостоятельными учредителями новой организации выступили все ассоциации и союзы, которые к тому времени были коллективными членами Союза российских городов. Таким образом, Союз, не получая каких-либо преимуществ при учреждении Конгресса, фактически становился его базовой структурой с помощью своих коллективных членов.

Руководители городов прекрасно понимали, что создание Конгресса автоматически снижает статус окрепшего Союза, но этот шаг необходимо делать. Тактически продумали, как силу одной организации постепенно передать в другую – в новый Конгресс. Решили это сделать через одно физическое лицо, поэтому заранее договорились, что руководителем Конгресса станет президент Союза российских городов. Где надо, будет выступать от Союза, где выгоднее – от Конгресса, называя последний всё чаще и чаще со временем. Так плавно и без резких движений удельный вес Конгресса на федеральном уровне и вырастет. Союз же, в пер-

спективе, останется, но уже с более конкретными функциями, отвечающими, прежде всего, интересам больших городов, а не всего местного самоуправления в стране.

На финишном этапе создания Конгресса столкнулись с неприятной проблемой. Неожиданно почувствовали, что в муниципальной среде развивается конкуренция за право возглавить новую организацию. Объединение планируется статусное, весьма заметное на политической арене государства. Почти третья палата парламента. Не хватало расколоться при выборах президента Конгресса! Тогда с самого начала организация не делом, а интригами прославится.

Решение нашли быстро. На этапе решения множества организационных вопросов при создании организации ей президент вообще не нужен. Даже в проект Устава эту должность можно не включать. На таком варианте быстро достигли согласия и ввели должность секретаря Конгресса – вроде бы техническую должность, но руководителя организации – до того момента, пока не появится безусловный лидер, которого все поддержат при избрании. А поправки в устав внести – не проблема. Так со временем и получилось. Освободившегося от проблем большой государственной службы О.Н. Сысуева единодушно избрали президентом Конгресса муниципальных образований Российской Федерации. А пока реализовали домашнюю заготовку и секретарём Конгресса на учредительном собрании избрали президента Союза российских городов, автора этих строк.

В короткие сроки, с помощью Управления Президента РФ, Конгресс был зарегистрирован и получил высокий статус национальной организации местных властей. Указ Президента РФ № 1281 от 22 октября 1998 г. «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» установил цели и задачи деятельности организации, объём полномочий по их реализации. Указ Президента РФ № 1370 от 15 октября 1999 г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил статус общенациональной организации за Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации. 31 января 2000 года вышло распоряжение Правительства РФ № 162-р, определяющее порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с Конгрессом.

Муниципальный актив пока всё тот же, старый, но теперь подготовку к большому форуму 2 октября в Правительстве ведём и от имени Союза, и от имени Конгресса. Только вот ближе к концу сентября неожиданное предложение поступило. Пригласили в Правительство. Мало ли зачем... по подготовке к форуму почти каждый день там бываем.

Оказалось, заметно серьёзнее всё. Получил предложение возглавить вновь создаваемое Министерство региональной политики. Поговорили. А как же Конгресс и Союз городов? Засомневался, предложил другие кандидатуры на пост Министра. Договорились пару дней подумать. Через два дня услышал мнение: «Из разных кандидатур ты нам больше всех подходишь». 30 сентября вышел Указ Президента о назначении. Правительство практически сформировано, моё назначение одно из последних.

Кабинет Министров С.В. Кириенко в СМИ называли «правительством неудачников». Новое Правительство тоже сразу окрестили – «Российский кабинет осторожных парашютистов». Олег Николаевич Сысуев получил новое назначение – Первый заместитель руководителя Администрации Президента. Первым заместителем Председателя Правительства, курирующим региональный блок, назначен Вадим Анатольевич Густов, губернатор Ленинградской области. Хорошо знакомые и понятные люди, в добрых отношениях уже много лет, давно по жизни вместе идём, общие убеждения разделяем. Они и определили моё назначение. Нетрудно будет взаимодействовать.

Новое качество почувствовал сразу. На форуме мы обязательно хотели принять какое-нибудь решение, резолюцию хотя бы, а лучше протокол, чтобы закрепить то, о чём договоримся. Аппарат Правительства совсем не хочет чего-либо принимать: контролируй потом, отчитывайся. Утром договорюсь с кем-то из больших руководителей Правительства, целый день

команда над проектом документа работает. Вечером аппаратные работники опять отказываются документ на форум выносить. Несколько дней по одному сценарию шли. 30 сентября наши специалисты особо жёсткое сопротивление по документу получили. Используя «последний аргумент», наши говорят сотрудникам аппарата: «Сейчас будем президенту Союза городов звонить». В ответ: «Звоните, теперь он нам не страшен, с сегодняшнего дня он наш!»

Добиться вынесения на форум подготовленного проекта так и не смог в новом качестве! Может быть, действительно, на «свободе» больше возможностей было?

Вечером 30 сентября старый приятель домой звонит, поздравляет с назначением:

– Сижу на кухне, по поводу твоего назначения рюмочку налил. Только вот не решил, за тебя выпить или запить?

Получится ли что-то на новом месте?

После форума 2 сентября, о котором дальше разговор пойдёт, сложил с себя все полномочия, благо был полный кворум и Союза, и Конгресса. Президентом Союза российских городов избрали Валерия Павловича Рощупкина, мэра Омска. Секретарём Конгресса муниципальных образований Виталия Валентиновича Шипова, первого заместителя генерального директора Союза российских городов.

У местного самоуправления есть будущее!?

Большой сбор представителей муниципальных образований в главном зале Дома Правительства проходил в 1995 году, когда под политические задачи создавался новый союз – РСМВ. Совещание 2 октября 1998 года в рамках Правительства Российской Федерации с рассмотрением вопросов развития местного самоуправления и взаимодействия федеральных и местных органов власти было первым за всю современную историю. В большом зале собралось всё новое Правительство России (только трое из Кабинета отсутствовали, были в командировке), представители Администрации Президента и палат парламента. Основные участники совещания полностью заполнили зал – более 500 руководителей и представителей муниципальных образований со всей страны. Первое крупное мероприятие с участием Е.М. Примакова в должности Председателя Правительства.

Интерес к мероприятию в политических и информационных кругах был велик. Тем более, что официально тема совещания анонсировалась «О состоянии социально-экономической ситуации в стране и мерах по её стабилизации». Все ждали от нового Премьера программного доклада. Евгений Максимович сказал всего несколько предложений, заверив представителей муниципальных образований в том, что Правительство не оставит их один на один с проблемами, поскольку на них лежит множество важнейших задач. Основной доклад сделал В.А. Густов. Темой его выступления было решение накопившихся социальных проблем населения страны.

Получилось, что основной доклад по теме, ради которой в зале собрались сотни муниципалов, лёг на плечи нового Министра, нового министерства. Позавчера назначенный член Правительства, без министерства ещё, даже без кабинета для работы, должен был делать программный доклад всего Правительства по проблемам местного самоуправления. Готовил доклад от имени муниципальных образований, а делать его должен от имени Правительства.

По проблемам нет вопросов – хоть ночью разбуди, а вот по их решению? Так много хотелось бы решить в новом качестве, но поддержит ли новый состав Кабинета? Лучше меньше пообещать, но побольше сделать.

Конгресс муниципальных образований подготовил к совещанию подробный доклад, розданный всем участникам: «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации». Предложения по решениям, которые хотелось бы получить от Правительства, также были сформулированы. Аргументация предлагаемых решений подготовлена в докладе основательная. Множество муниципальных образований прислали в процессе подготовки к совеща-

нию данные об исполнении местных бюджетов, по которым готовилась необходимая аналитика. Результаты большой работы у всех на руках, повторяться нет необходимости. Это существенно упрощает задачу на трибуне.

Обозначив главные болевые точки муниципалов, требующие решения, остановился и на проблеме, подступиться к которой раньше не удавалось. Хорошо запомнилась рекомендация, брошенная почти шёпотом: «Разберитесь с субъектами Федерации». Министерство региональное, значит, наша главная задача – правильно встроить каждый уровень власти в единую систему власти и управления в государстве. Мы должны заниматься всем консолидированным бюджетом страны, а не одним федеральным. Необходимо чётко распределить функции управления, права и ответственность каждого уровня власти. Когда в единой властной вертикали все отвечают за всё – это главная причина реальной безответственности власти.

Потом выступления мэров по отработанной тактике – кто за кем, кто, что скажет. А затем – «царские подарки» от Председателя Правительства Российской Федерации. Так окрестили его поручения главы муниципальных образований. Евгений Максимович дал всего три поручения, но каких:

1. Министерству экономики в течение месяца подготовить предложения по распределению собственности, включая землю, среди трёх уровней власти, ориентированные на её максимально эффективное использование.

2. Министерству финансов подготовить, также в течение месяца, предложения по закреплению налоговых доходов за каждым уровнем власти, отвечающие объёму расходных обязательств.

3. Министерству юстиции внести в установленном порядке подготовленные министерствами экономики и финансов предложения в виде поправок к федеральным законодательным актам.

Надо ли говорить, что итогами совещания муниципальные руководители были довольны!?

К сожалению, одним из отсутствующих на совещании членов Правительства был Министр финансов М.М. Задорнов. Именно он, примерно через месяц, представлял на заседании Правительства проект федерального бюджета на 1999 год. Членам Правительства проект бюджета, несколько толстых папок, раздали за пятнадцать минут до начала заседания. Пока идут два основных доклада по бюджету – Министров финансов и экономики, лихорадочно, столбиком на блокнотных листах, пересчитываю региональный аспект проекта. Невероятный результат получился – централизация налоговых доходов на федеральном уровне выросла сразу на 16 пунктов по отношению к текущему 1998 году! Ещё раз вытаскиваю цифры из разных разделов, перепроверяю – результат тот же.

Расчёты, которые постоянно проводили в Союзе российских городов, а затем в Конгрессе муниципальных образований, показывали, что по итогам 1998 года консолидированные (вместе с местными) доходы бюджетов субъектов Федерации составят в 1998 году более 54% от доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Самый «децентрализованный», по финансам год. Другое дело, какими дорогами эти средства попадали в регионы – если бы это были плановые доходы, то лучшего и желать не надо было. Учитывая финансовые проблемы текущего года на федеральном уровне, централизацию доходов следовало ожидать. Кроме того, известны были рекомендации международных финансовых институтов, что у Федерации должен оставаться контрольный пакет управления государственными финансами. Может быть, это и правильно, но чтобы сразу 16 пунктов изъять из регионов!

Доклады закончились, Председатель Правительства спрашивает, у кого есть что сказать. Первым оказываюсь на трибуне и выдаю все свои расчёты с эмоциональными комментариями. Михаил Михайлович Задорнов резко возражает. Хорошо пошумели. Смотрю на губернаторов – поддержите, за вас бьюсь. Человек восемь их в зале было, руки не тянут, слова

не просят. Председатель на нашу с Задорновым перепалку спокойно реагирует. (Аппарат Правительства вообще отмечал, что прежде никогда не бывало таких бурных заседаний, как во времена Е.М. Примакова. Он позволял почти всё. Но как только решение вопроса ему становилось понятным, сворачивал дискуссию любого напряжения в две минуты.)

Слезая с трибуны ни с чем, только пульс учащённый. После заседания все свои претензии губернаторам выдал:

– Почему молчали?

– Так мы же только проект получили, не разбирались ещё!

– Хоть бы вообще сказали что-нибудь в поддержку!

Разобрались, конечно, посчитали у себя дома, а через две недели на заседании Совета Федерации с ещё большими эмоциями по поводу 16 пунктов выдали всё Е.М. Примакову. Осерчал Премьер, три дня и три ночи переделывал бюджет Минфин, но примерно 5 пунктов себе всё-таки отвоевал. Так и зависло одно из главных поручений Председателя Правительства по пропорциональному закреплению налогов, данное 2 октября на совещании с муниципалами.

Нашему министерству пришлось в дальнейшем по интересующим нас вопросам особую тактику применять. Если на заседании Правительства кто-то выступал с критикой или с особым мнением по обсуждавшемуся вопросу, Евгений Максимович молчал. Если кто-то ещё высказывал похожее мнение, он говорил: «Надо подумать». Но если аналогичную позицию демонстрировал третий выступающий, уже в утвердительной форме давал поручение: «Надо решить». По важным вопросам всегда договаривались о кооперации как минимум с двумя членами Правительства.

Взгляд «снаружи» на те же проблемы

Политическая ситуация в стране с приходом Евгения Максимовича Примакова, условно, стабилизировалась. Но до решения социальных, финансовых, экономических проблем ещё очень далеко. Новому министерству надо успеть занять своё достойное место в Правительстве, чтобы как-то влиять на принимаемые решения. А само министерство ещё надо сформировать – утвердить Постановлением «вопросы министерства», потом «Положение о министерстве». Решить вопросы финансирования, помещений, кадров – море вопросов. По местному самоуправлению есть на кого опереться, костяк специалистов с 1994 года сформировался во главе с А.Г. Ворониным и А.Н. Широковым. Александр Геннадьевич в должности первого заместителя Министра на себя значительную часть организационных вопросов взял, каждый год в старых министерствах в их реорганизации участвовал, опыт большой.

Очень много времени на первом этапе работы министерства занимали проблемы северных территорий. При решении о создании Министерства региональной политики в него интегрировали Госкомсевер. На севере давно зима, с экранов телевизоров проблема северного завоза не сходит – сорвали его в 1998 году. Где-то уже замерзают, а денег ни на продовольствие, ни на топливо, нет ни в бюджете 1998 года, ни в проекте бюджета на 1999 год. С ударением разобрался – когда говорят «северный завоз», это поставки за деньги. Когда «северный за'воз» (с ударением на первом слоге) – это то же самое, но без денег. Шутка, но нам авральное необходимо было именно «за'воз» обеспечить.

Ситуацию осложняло (особенно в разговорах с Минфином) обстоятельство, связанное с расходованием средств федерального бюджета в предыдущий период. По наследству достались результаты проверки КРУ Минфина, которую инициировал предшественник, пришедший в Госкомсевер незадолго до объединения структур. Процентом 80–90 выделенных в 1997 году средств были, по акту проверки, израсходованы нецелевым образом.

Танкеры, ледоколы (все, какие есть в стране), вертолёты, зимники, поставщики, Госкомрезерв – незначительная часть слов, терминов и названий, которые навалились на вновь

формирующийся коллектив министерства в первые месяцы его работы. Как-то разрушили вместе с органами власти субъектов Федерации. Деньги в бюджете 1999 года появились и, более того, ушли в регионы уже весной 1999 года, до начала самого северного завоза. Все предыдущие годы органы власти северных территорий деньги от Федерации получали ближе к осени, когда реки уже льдом закрывались, после бесконечного хождения по министерским кабинетам.

Досталось в наследство и характерное распределение полномочий, ответственности и ресурсов между уровнями власти. Ответственность за северный завоз традиционно лежала на федеральной структуре. Деньги – целевым образом на северный завоз – перечислялись сразу в бюджеты Федерации. Ресурсы у одних, ответственность у других. Предложили в Правительстве определиться по одному из двух вариантов:

- если наша ответственность, то, пожалуйста, и деньги на счета министерства;
- если деньги сразу в субъекты Федерации, то и ответственность их органов власти. За нами методическое, нормативное сопровождение и координация, если потребуется.

По второму варианту, в конце концов, решения были приняты. Правительство, после серии рассмотрений, утвердило и другие подходы государственной политики по отношению к северным территориям, подготовленные министерством.

Главное предназначение министерства – формирование региональной политики государства, так, по крайней мере, это понимали руководители и специалисты новой структуры. Прежде, чем предлагать что-либо, самим хорошенько разобраться надо в этом вопросе. Министерство на приличное время превратилось в «клуб» специалистов по региональной тематике, специалистов по федерализму из разных государственных и негосударственных структур, научных организаций. Председатель Правительства никаких конкретных заданий не давал и сроков не устанавливал. Однако начались регулярные поездки Е.М. Примакова по регионам, где он постоянно получал вопросы по взаимоотношениям федерального Правительства с субъектами Федерации. Надо было спешить, чтобы ответы и решения в самом Правительстве были согласованы и позиции одних отраслевых структур не противоречили аналогичным решениям других ведомств.

Месяца полтора в напряжённом режиме вырабатывали подходы по актуальным в то время вопросам взаимоотношений всех уровней власти в государстве. После многочисленных редакций единого документа получилось, наконец, то, что устроило всех участников его подготовки – и конкретно, и понятно, и вопросы все важные. Один недостаток очевидный – восемь или девять машинописных листов. Как такой объёмный документ Премьеру доложишь, его же читать надо, да ещё и очень внимательно. Потратили ещё больше недели, чтобы все наши предложения ужать до трёх листов, потом ещё пару дней на пояснительную записку в полторы страницы. Со всем набором документов пошли с В.А. Густовым, непосредственным куратором, на приём к Председателю Правительства. Евгений Максимович очень внимательно прочитал всё – и полторы страницы, и три, и самую толстую записку. Задавал вопросы, уточнял, спорил, не сразу соглашаясь по отдельным вопросам. К завершению разговора он поддержал предложения министерства по региональным аспектам работы Правительства, отложил самую толстую записку и сказал:

- Эту оставьте мне, она самая хорошая.

Почти две недели зря потратили на сокращение! За всё оставшееся время работы Правительства Е.М. Примакова ни разу не было необходимости вновь проситься на встречу с ним по вопросам, которые обсудили на первой встрече. Очень часто на заседаниях Правительства Евгений Максимович, глядя на руку регионального Министра, сам коротко и ясно говорил то, что собирался сказать просящий слова. В этом плане легко было работать в том составе российского Правительства. Автор совершенно искренне считает, что ему в жизни выпала большая удача поработать членом Кабинета министров Е.М. Примакова.

После одобрения Председателем Правительства позиций и подходов, выработанных министерством, у нас развязаны руки. Можем теперь согласованную идеологию отстаивать при работе с проектами документов других министерств, публично представлять её на различных мероприятиях и в прессе.

Старые дискуссии в новом Конгрессе

После назначения в Правительство возможности непосредственной работы в муниципальной среде резко сократились. И хотя про нового Министра региональной политики газеты писали, что он ориентируется, в основном, на мэров российских городов, на самом деле, значительная часть работы министерства была завязана на многие структуры Правительства и на руководителей субъектов Федерации. Необходимо было попытаться зарекомендовать новое ведомство как координационный центр в вопросах региональной политики. Деятельность Конгресса муниципальных образований, одного из главных партнёров министерства, может теперь хорошо представить его актив. Слово И.Я. Даровину, директору Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, одновременно известному политтехнологу:

«18–19 декабря 1998 г. в Москве состоялась вторая сессия Конгресса муниципальных образований Российской Федерации. При образовании КМО РФ предполагалось, что основной формой защиты интересов местного самоуправления будет законодательный процесс, т.е. лоббирование интересов местного самоуправления в Государственной Думе РФ, в подготовительных комиссиях Правительства, в Администрации Президента РФ. Однако практика последних двух лет показала, что местное самоуправление не в состоянии сформировать для себя федеральную законодательную базу, которая бы отвечала интересам руководителей городов.

Тому есть несколько причин, главной из которых является уникальное конституционное образование в России – Совет Федерации, состоящий из глав администраций и председателей законодательных органов субъектов РФ. Совет Федерации «не пропускает» через себя законодательные акты, содержащие решения об укреплении или расширении прав местного самоуправления или ограничивающие права субъекта РФ, особенно в области межбюджетных отношений. Вторая причина – состав Государственной Думы РФ, в котором почти отсутствуют депутаты, исповедующие принципы местного самоуправления как одного из трех компонентов гражданского общества.

Многочисленные собрания мэров городов в разных Союзах и Ассоциациях, а также в самом Конгрессе муниципальных образований РФ, прошедшие в последний год, привели к выводу, что изменить существующее законодательство в пользу местного самоуправления ранее принятыми методами невозможно. В целом созрело решение – сформировать свою Фракцию в Государственной Думе РФ, причем Фракцию достаточно многочисленную. На некоторых собраниях размеры Фракции определялись в 70–80 депутатов. До 18 июня 1998 г. все разговоры о создании Фракции не носили программного характера и не поддерживались какими-либо конкретными действиями. События июля минувшего года, связанные с принятием I части Налогового Кодекса РФ и Бюджетного Кодекса РФ, существенно изменили точку зрения многих глав городов, т.к. процесс лоббирования интересов местного самоуправления при принятии упомянутых законодательных актов не дал результатов. Причем, договоренности, достигнутые со многими депутатами и фракциями в целом, выполнены не были.

23 октября 1998 г. состоялось собрание Ассоциации городов Юга России, 28 октября – собрание Ассоциации муниципальных образований «Города Урала», 4 ноября – XIV внеочередное Общее собрание Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, 17 ноября – Правление Союза российских городов, 18 ноября – Правление Конгресса муниципальных образований РФ. На всех этих мероприятиях политические вопросы, т.е. вопросы власти, были определяющими. После долгих колебаний было принято решение – создать политическое

объединение, составлять федеральные списки для выборов в ГД РФ в декабре 1999 года и продвигать «своих» депутатов по одномандатным округам. Логическим завершением этого организационного политического процесса стало совещание, проведенное 4 декабря первым заместителем руководителя Администрации Президента РФ О.Н. Сысуевым, где обсуждались организационные вопросы создания избирательного объединения «Малая Родина». Можно с уверенностью сказать, что многочисленные руководители администраций городов и председатели представительных органов местного самоуправления будут единой командой на выборах в ГД РФ в декабре 1999 года.»¹

Можно только порадоваться за коллег муниципалов, что они определились. Хорошо бы, чтоб получилось.

Вместо послесловия

Работа явно не закончена. Современная история местного самоуправления продолжается.

Взгляд из Правительства – следующая книга.

Автор нисколько не сомневается, что высказанные им в работе мысли, соображения и аргументации вызовут немало возражений и даже раздражение у некоторых читателей. Надеюсь, в то же время, что многие согласятся с представленными суждениями. По крайней мере, они были искренними, и искренне описаны.

Хотелось бы, чтобы участники событий, связанные со становлением и очередными падениями новой для страны системы власти – местного самоуправления, нашли время на изложение своего взгляда. Наверное, это поможет найти правильные решения в будущем.

Старые замечания, которые остались

С.4. Нужно ФИО художника и герб в приложения (и цветной, и черный – дальше будет зависеть от вида издания). (ветераны СРГ поищут ФИО художн., но вряд ли найдут, герб есть в Интерн.)

Дополнить:

1. Биографическая справка автора.

¹ И.Я. Даровин. Избирательные кампании местного самоуправления: реалии 1999 года. – «Контакт», № 2, 1999.