

Кризисы местного самоуправления России в XX веке как проявление политической включенности

Российское местное самоуправление в XX веке дважды разрушалось и создавалось заново: в 1917–1918 гг. и в 1991–1993 годах. Изучая его историю, будь это земства, Советы народных депутатов или современные органы местной власти, мы не можем обойти вниманием тот факт, что многие проблемы отечественной системы местного самоуправления исторически не решены до сих пор. Сравним и процитируем документы: в 1917 г. реформа местного самоуправления Временного правительства ставила своими задачами демократизацию составов земств за счет «истинных представителей народа»¹, предоставление самоуправлению достаточных материальных средств и «всей полноты власти на местах», коммунальную реформу, ликвидацию разобщенности различных уровней системы местного самоуправления, дополнение ее необходимыми звеньями², совершенствование структуры и четкое определение государственных и местных полномочий³. Через семьдесят лет отечественное местное самоуправление пришло к тому же: в 1987 г. перед Советами была поставлены задачи демократизации и обновления их составов⁴, «обеспечения полновластия»⁵, совершенствования структуры и повышения самостоятельности⁶, формирования их экономической базы и четкого распределения полномочий⁷.

2002 г., в своем Послании Федеральному Собранию и затем на заседании президиума Государственного совета в 2003 г. Президент РФ В.В. Путин вновь напомнил стоящие перед российским местным самоуправлением задачи: «четкость разграничения полномочий», «необходимость определиться со структурой местного самоуправления»⁸, «серьезное укрепление финансово-экономической базы местного самоуправления», приближение «власти к народу» и обновление органов местной власти через приход в них «достойных людей»⁹. В 2010 г. уже Президент РФ Д.А. Медведев говорил о местном самоуправлении (чаще употребляя термин «муниципальное управление») то же самое¹⁰, да еще добавляя о необходимости «постоянно доказывать дееспособность демократического устройства».¹¹ Как видим, актуальность темы становления местного самоуправления в России за сто лет не только не уменьшилась, но даже не сменила своего вектора. Как же так получилось, что, несмотря на меняющийся политический строй, принципиальные изменения экономического уклада, общества, законодательства мест-

* © Матвеев М.Н., 2011

ное самоуправление в России постоянно вынуждено начинать сначала, будто никакого развития и не было. Ответ на этот вопрос следует искать в анализе причин и последствий кризисов местного самоуправления.

Вне всякого сомнения, события 1917 г. и 1993 г. были вызваны всеобъемлющими социально-политическими кризисами, внутри которых кризис действующей на тот момент системы местного самоуправления был лишь малой частью общих революционных потрясений самих основ государственной жизни. В то же время, если утилитарно рассматривать государственный механизм как набор определенных структур — оборона, финансы, почта, транспорт, образование, управление, налоги — мы увидим, что некоторые из них были радикально уничтожены и на их месте начали создаваться новые, иные поменяли кадровый состав, но не принципы, иные идеологию, а кое-где просто сменилась вывеска и цвет флага на двери.

Причина, по которой та или иная структура государства подвергалась уничтожению и радикальной перестройке либо продолжала преемственно развиваться, лишь «меняя вывеску», лежит в политической плоскости. От того, что Сбербанк вместо «керенок» стал выпускать советские рубли, он не перестал быть банком. А можно ли назвать «местным самоуправлением» революционный комитет или партийный Совет — большой вопрос. Так в чем причина? Почему банк не перестает быть банком и после революции или государственного переворота, а орган местного самоуправления следует уничтожить? Исторический опыт свидетельствует, что это происходит в том случае, когда структура политизирована и воспринимается как «оплот старой власти», проигравшей власти. В этом случае ее радикальное обновление, даже уничтожение является логическим завершением кризиса, победой нового строя.

Так, «крах земского самоуправления в России» советские историки объясняли «классовой сущностью» земств, считая, например, что принцип всеословности и всеобщего избирательного права, положенный в основу земств, в условиях революции усиливал «политическое влияние обеспеченных, богатых слоев населения», в то время как классовые и партийные органы — сельские и волостные, общественные исполкомы, Советы «вполне раскрыли свою демократическую сущность» и должны были неизбежно прийти на смену «пресловутых местных самоуправлений», созданных эксплуататорскими классами и «сдерживающих процесс улучшения жизни трудящихся, тем самым разоблачая себя как пособников буржуазии».¹²

В 1991—1993 гг. противостояние между Советами и президентом Ельциным тоже носило не только структурный характер, но и обозначало идеологические расхождения: президент олицетворял собой идущие рыночные реформы и в целом капиталистический выбор, Советы — путь сохранения государственного контроля за экономикой социалистичес-

кий выбор. Исполнительная власть и президентская клиентела на местах активно продвигала против Советов лозунг борьбы с «реакционным реваншем», путчистов, затем – союзных структур власти, номенклатуры КПСС¹³. «Охота на ведьм», развернутая после событий ГКЧП, привела к тому, что понятия «советский», «советская власть», «Советский Союз», «Советы» были прочно привязаны к уходящей коммунистической эпохе, маркируясь в массовом общественном сознании знаком «минус». В определенной части общества и политической элиты в начале 90-х на них возникла идиосинкразия, наподобие той, что была по отношению к земствам в период гражданской войны¹⁴.

Как происходит, что местное самоуправление, которое по своему предназначению связано с чисто хозяйственными, земскими «пользами и нуждами», призвано обеспечить потребности населения в благоустройстве и ЖКХ, дорогах, транспорте, образовании и здравоохранении, библиотеках, агрономической помощи, статистике, вдруг начинает восприниматься как непримиримые вражеские крепости, занятые ненавистными идеологическими бойцами, занятыми «реакционным реваншем», «пособничеством», «спекуляциями» и т. д.? Анализ показывает, что это является прямым следствием проникновения в эти хозяйственные органы партийности, закладываящим бомбу замедленного действия под любое развитие местного самоуправления, обрекающего их на кризис, или даже разгром в случае, если противостояние оппонентов достигает апогея и вчерашняя политическая оппозиция вдруг берет верх.

Как известно, «Положение о губернских и уездных учреждениях»¹⁵ определяло назначение земств лишь как вспомогательных учреждений «для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда». Им запрещалось выходить из круга указанных им дел и вмешиваться в дела, принадлежащие к сфере действий правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Ситуация изменилась в ходе Февральской революции. 5 марта 1917 г. князь Львов санкционировал переход власти на местах в руки председателей земских управ¹⁶. На земские собрания ложилась задача передать все земское дело в руки тех демократических земств, которые будут избраны на основе всеобщего прямого и тайного голосования¹⁷. «Избранные на местах признали необходимым обновить весь прежний состав земского собрания и управы как составленные из лиц, не являющихся истинными представителями народа»¹⁸. Земствам вменялась «тесная связь с Советами рабочих и солдатских депутатов, чтобы постановления имели поддержку»¹⁹. Сначала такие призывы вызывали эйфорию, как за счет общей увлеченностью «духом Февральской революции», так и от того, что в земствах мало понимали, что Временное правительство – бутафория, а реальные хозяева Петрограда – социалисты, опирающиеся на бунтующую солдатскую и рабочую «вольницу»²⁰.

В результате новые составы земских собраний вместо прежних цензовых правил стали в значительной части формироваться «новым цензом», политическим, представителями от местных Советов рабочих, крестьянских депутатов, от военных организаций, от разного рода «исполкомов народной власти» и т. д. и т. п.²¹ В свою очередь, эти многочисленные революционные и общественные организации были ареной влияния партий — эсеров, большевиков, меньшевиков, кадетов и так далее. Так в органы местного самоуправления хлынул партийный поток. Прошедшие летом—осенью 1917 г. выборы в волостное земство допускали уже выборы по партийным спискам²². И уже тогда было ясно, что призыв «высоко держать в земствах партийное знамя» означал неизбежность создания в земских органах партийных фракций и втягивание местных самоуправлений в политическую борьбу²³.

И вот уже скоро выяснилось, что «подлинная воля народа — это Советы рабочих трубочного завода и солдат местного гарнизона»²⁴, а не думы и земства, пусть даже они выбраны свободным всенародным голосованием²⁵. Политизация земств в 1917 г. привела к тому, что органы местного самоуправления, от которых зависело огромное хозяйство и благополучие населения, становились заложниками партийных интриг и программ. Земства принципиально подчеркивали надпартийный характер своей работы, однако оказались во власти сведения именно партийных счетов — в основном между большевиками и эсерами. Претензии Советов на власть и неприятие земств были прямо пропорциональны степени их большевизации²⁶.

До событий октября 1917 г. противостояние Советов и земств не достигало большого накала, и даже были факты, когда Советы в своих резолюциях принимали решения о прекращении полномочий общественных организаций после выборов органов местного самоуправления²⁷. Однако после захвата власти большевиками ситуация изменилась. Большевики, создав Советы как органы власти, через которые партия могла бы осуществлять свою политику, взяли курс на передачу им хозяйственных функций. Проведя партийную чистку в Советах, большевики не желали делить власть. Земства подчеркивали, что Советы, «берущие на себя смелость решать участь губернии, представляют собою небольшое случайное собрание рабочих и солдат и даже избранных не всеми солдатами»²⁸. Однако, допустив избрание в свои составы представителей политических партий, земства поставили себя под удар, т. к. фактически становились уже не просто хозяйственными, но и политическими организациями.

Большевики не могли смириться с преобладанием в местных самоуправлениях эсеров, как не могли они смириться с «эсеро-меньшевистскими» Советами, Всероссийский Съезд которых в июне 1917 г. продемонстрировал более чем 6-кратное преобладание в Советах России не большевиков над большевиками (и, по замечанию А.И. Деникина, «пол-

ное отсутствие в них несоциалистической России, то есть подавляющей массы населения страны»²⁹. Когда после Октябрьского переворота земства стали центром антибольшевистских настроений, существование их в «Советской России» стало невозможным, несмотря на первоначальные заверения большевиков в содействии органам местного самоуправления³⁰. «Было бы вопиющим противоречием и непоследовательностью, — говорилось на III Всероссийском Съезде Советов в январе 1918 г., — если бы пролетариат, стремясь к своему господству, остановился бы в смущении перед существующими органами местного самоуправления³¹, и поэтому «при существовании Советов земским и городским самоуправлениям не должно быть места»³². Так в 1918 г. проникновение партийности и политизация земств впервые разрушила местное самоуправление в России, зачеркнув весь предыдущий трудный, но поступательный полувековой опыт.

Через семьдесят лет могильщики земств Советы сами оказались в подобной ситуации. Страна находилась в ожидании перемен, коммунистический режим и идеология сотрясались глубоким кризисом, советская государственность подвергалась серьезным угрозам. Реформирование Советов, как и в свое время земств, началось с идеи обновления и демократизации их составов, выведение их из-под диктата партийных органов КПСС. С учетом квотного формирования Советов, где большинство составляли представители рабочего класса и крестьянства, демократизация в первую очередь означала свободные выборы — без согласований, без партийных подсказок и при наличии альтернативных кандидатов. С избирательной кампании 1990 г. начинается противостояние политических течений различной ориентации, от движения «Демократическая Россия» до Коммунистической партии РСФСР. С первых же сессий Совет теперь раскалывался на депутатские фракции и группы. Меньшинство, в котором, как правило, находились тогда так называемые демократы, требовало у большинства, в котором были коммунисты, своей части политической власти.

Выборы в местные Советы 90-го года проходили в обстановке небывалого ранее накала страстей. В Саратовской области начинающиеся как предвыборные собрания «демократов» и так называемый клуб-семинар кандидатов в депутаты быстро переросли в многотысячную демонстрацию в центре города, став первым крупным «политическим столкновением» власти с оппозицией. В 1989—1990 гг. по всей стране начинают создаваться «народные фронты» и другие радикальные «демократические» движения, которые значительно ускорили процесс политизации внутренней обстановки в стране. Демократизация партии и Советов в 1985—1990 гг. двух столпов системы власти в СССР имела одним из своих следствий расшатывание и всей конструкции власти со стороны появившихся внутри альтернативных политических течений, постепенно оформившихся в антипартийную и антисоветскую оппозицию, выде-

лившую из своей среды лидеров, структурировавшуюся в депутатские фракции, «народные фронты», «платформы» и т. п. и начавшую естественную для всякой оппозиции борьбу — борьбу за власть. В этот момент общество оказалось во власти искушения свободой и поддалось соблазну быстрых решений, буквально внося во власть тех, кто призвал приступить к «радикальной экономической и политической реформе». Короткий ренессанс Советов второй половины 80-х годов сменился глубоким внутренним кризисом начала 90-х, при котором их новые демократические начала, приобретенные за годы перестройки, уже не обеспечивали им должной жизнеспособности в условиях бескомпромиссной политической борьбы.

С учетом того, что местные Советы через систему соподчиненности были интегрированы в общегосударственную властную вертикаль, противостояние между Верховным Советом РСФСР и Президентом Ельциным спускалось в самый низ, программируя взаимоотношения между местными советами и администрациями. Двоевластие, возникшее с введением в июле 1991 г. поста президента республики, с каждым днем все больше раскалывало страну на «сторонников президента» и «сторонников Советов». Отчасти это происходило из-за особенностей личности президента Б.Н. Ельцина и председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова, но в сути своей имело конфликт двух принципиальных стратегий развития России: президентской стратегии быстрой капитализации страны (так называемых рыночных реформ) и советской стратегии модернизации, но при сохранении социализма³³. Накал политического кризиса 1992–1993 гг. зафиксировал опрос, проведенный по заказу Верховного Совета в апреле и мае 1992 г. По данным социологов, вероятность гражданской войны в России в апреле не исключало 50 % граждан, а в мае — уже 84 %.

Сразу после расстрела парламента в Москве местные Советы повально начали отменять свои предыдущие решения о неконституционности Указа № 1400³⁴. Разгон Советов был поручен главам областных администраций (в случае отказа Советов от самороспуска). То, что разгон Советов был связан с их политическим содержанием, видно по высказыванию главы самарской областной администрации К.А. Титова, заявившего 8 октября 1993 г.: «Советы в силу своего генетического кода превратились в партийные бюро, которые хотели бы командовать всем и вся на своей территории. Советы всех уровней обречены были на то, чтобы встать в непримиримую оппозицию к исполнительной власти, ко всенародно избранному президенту. Именно уверенность в моральной поддержке Советов в октябре 1993 г. подвигла коммуно-коричневую верхушку Белого дома на развязывание кровавой бойни в Москве. В связи с изложенным считаю единственно возможным самороспуск обанкротившейся системы Советов во всей России и, конечно, в нашей области»³⁵. По оценке председателя Самарского горсовета А.Н. Ивано-

ва, «Советы всех уровней оказались втянутыми в сложную политическую игру, в которой они выступали в роли пешек»³⁶.

Так в 1993 г. второй раз в истории России политизация Советов разрушила местное самоуправление, зачеркнув на этот раз семидесятилетний советский опыт. Общественное сознание примитивизировало противоречия между дискредитировавшими себя «за 70 лет правления» и «засевшими в Советах» коммунистами и новой властью — «демократов», доверие к которым было своеобразным кредитом перестройки. Жизнеспособность советской модели системы местной власти была напрямую связана со степенью участия призванных заниматься хозяйственными вопросами местных Советов в политической борьбе через партийных депутатов, политические партии, фракции и группы. В условиях экономического и политического кризиса конца 80-х — начала 90-х гг. местные Советы благодаря проникновению в них в период демократизации выборного законодательства значительного количества политически разношерстных и противоположно настроенных депутатов стали ареной ожесточенных дискуссий. Неудовлетворенность значительной части избирателей ходом экономических реформ в стране задавала Советам оппозиционный вектор.

Ликвидация Советов в ходе кризиса осенью 1993 года обуславливалась не отсутствием внутренней структурной жизнеспособности советской системы как модели представительных органов власти и местного самоуправления (как в свое время большевиками — земств), а политическими задачами режима, пришедшего к руководству страной в 1991 г., эти задачи реализовались на фоне общей усталости и идиосинкразии к Советам как к политическому понятию и термину власти со стороны большей части населения страны. При этом основной причиной уязвимости системы Советов стало стягивание представительной власти в политическую борьбу с президентской вертикалью на всех уровнях сверху вниз, сделавшее местное самоуправление заложником ее исхода.

Подведем некоторые итоги, весьма уместные на фоне происходящего в последние годы реформирования избирательного законодательства в сторону усиления в органах местного самоуправления современной России партийно-политического начала. Дважды в XX веке местное самоуправление в России разрушалось из-за того, что по своей природе аполитичные хозяйственные органы втягивались через проникновение в них партийных фракций в политическую борьбу. Забывая при этом, что, по меткому выражению одного английского политика, «нет лейбористского и консервативного способа уборки улиц». Вне всякого сомнения, по известному выражению другого российского политика, «жить в обществе и быть свободным от общества нельзя». Органы местного самоуправления, как наиболее приближенный к населению уровень власти, не могут не быть резонатором народных настроений, в т. ч. и политических. В то же время и партии, в борьбе за голоса избирателей, и

власть, в стремлении проводить свою политику на местах, не могут не оказывать на местное самоуправление давления.

Однако следует понимать, что исторический опыт убедительно доказывает (если мы не хотим в третий раз наступать на одни и те же грабли), что залогом устойчивости местного самоуправления в государстве может быть только его аполитичность, которая должна закрепляться и в избирательном законодательстве, и в принципах формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также отсутствие вертикальной интеграции с органами государственной власти, т. е. реальное самоуправление.

Примечания

¹ Волжское слово. Самара, 1917. 21 марта (3 апреля). С. 2.

² Матвеев М.Н. Земства Поволжья в 1917–1918 годах: дис. ... канд. ист. наук. Самара, 1995 г. С. 44.

³ Земское дело. Петроград, 1917. № 5, 6. С. 203, 204, 349.

⁴ Материалы Пленума ЦК КПСС, 27–28 января 1987 г. М. 1987. С. 47.

⁵ XIX Всесоюзная конференция КПСС. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1988. С. 53, 55.

⁶ Российский государственный архив социально политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 155. Д. 3139. Л. 55.

⁷ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10026. Оп. 5. Д. 391. Л. 37.

⁸ Текст Послания Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2002 г. 12 марта.

⁹ Российская газета. 2001. 28 февраля.

¹⁰ Там же. 2010. 6 октября.

¹¹ Там же. 2008. 6 ноября.

¹² Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 118, 209–210.

¹³ ГАРФ. Ф.Р.10026. Оп. 12. Д. 620. Л. 68.

¹⁴ Матвеев М.Н. Власть и общество в системе Советов народных депутатов в 1977–1993 гг. Самара, 2005. С. 281

¹⁵ Полное Собрание Законов Российской империи. СПб., 1867. Т. 39. Отд. 1. Ст. 40457. С. 2,3.

¹⁶ Государственный Архив Самарской области (ГАСО). Ф. 5. Оп. 9. Д. 1129. Л. 104.

¹⁷ ГАСО. Ф. 5. Оп. 9. Д. 908. Л. 1.

¹⁸ Волжское слово. 1917. 21 марта (3 апреля). С. 2.

¹⁹ Государственный Архив Ульяновской области (ГАУО). Ф. 677. Оп. 2. Д. 31. Л. 10.

²⁰ Матвеев. М. Драма волжского земства // Новый мир. 1997. № 7. С. 162

²¹ ГАСО. Ф. 5. Оп. 9. Д. 908. Л. 64.

²² Блюменталь И.И. Революция 1917–1918 г. в Самарской губернии. Самара, 1927. Т. 1. С. 227.

- ²³ Борьба. Пенза, 1917. 26 августа (9 сентября).
- ²⁴ ГАСО. Ф. 372. Оп. 1. Д. 476^a. Л. 5.
- ²⁵ Чернозем. Пенза, 1917. 15 ноября.
- ²⁶ Матвеев М.Н. Земства Поволжья в 1917—1918 годах. С. 47.
- ²⁷ ГАУО. Ф. 677. Оп. 2. Д. 6. Л. 21.
- ²⁸ ГАУО. Ф. 46. Оп. 2. Д. 1036. Л. 10.
- ²⁹ Деникин А.И. Очерки русской смуты. М., 1991. С. 177.
- ³⁰ Приволжская правда. 1917. 28 октября.
- ³¹ Земское дело. 1918. № 2. С. 35.
- ³² Вестник НКВД. М., 1918. 24 января. С. 4.
- ³³ «Что же это борьба личностей, ветвей власти? Это борьба двух концепций экономической реформы. Одна резкое вхождение в рынок, это то, что делал Гайдар, вторая вхождение в рынок без страшного обвала жизненного уровня (Хасбулатов)» (Стенограмма выступления члена Верховного Совета РФ В.А. Грачева на заседании Малого Совета Пензенского областного Совета народных депутатов 16.03.1993 г. // ГАРФ. Ф.Р. 10026. Оп. 12. Д. 620. Л. 68).
- ³⁴ По мнению ряда исследователей, «это была не только естественная реакция на расстрел Белого дома, но и опасение повторения событий в собственном областном центре, в любом из них было хотя бы 50 200 коммунистов, и в случае силового разгона облсовета ситуация могла бы возникнуть несколько неприятная» (Сенатова, О., Касимов, А. Кризис политической системы и поражение идей Российского федерализма. С. 115).
- ³⁵ Самарские известия. 1993. 8 октября.
- ³⁶ ГАСО. Ф.Р. 56. Оп. 55. Д. 1245. Л. 90.

*В.Н. Курятников**

Проблемы экономической безопасности СССР и создание «Восточной нефтяной области»

Под таким названием на совещании геологов-нефтяников треста «Востокнефть» (февраль—март 1934 г.) выступающие обозначали достаточно размытые контуры второй нефтяной базы Советского Союза, которая должна была в кратчайшие сроки появиться в Урало-Поволжском регионе. «Новая нефтяная база, — отмечал И.М. Губкин, — создание которой проектируется на востоке нашего Союза, располагается в центре обширнейшей территории нашего государства. Она будет включать нефтяные месторождения Урало-Эмбенского района, нефтяные месторождения Поволжья и обширного района, расположенного между Волгой и Западным Уралом»¹. По градации, принятой среди геологов-не-

* © Курятников В.Н., 2011