



«СОДРУЖЕСТВО»

Российский благотворительный общественный фонд

г.Екатеринбург,
пр.Ленина 37, к.18

УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

Р/с #871472/700011
в Гранкомбанке г.Екатеринбурга
МФО 25372

#92/12
23.03.1992

Министру топлива и энергетики РФ
В.М.Лопухину

Уважаемый Владимир Михайлович,

УрО РБОФ "СОДРУЖЕСТВО", организованное в 1990 году на базе Центра народного депутата РСФСР, а затем Президента России Б.Н.Ельцина, считает единственной своей задачей содействие политическим и экономическим преобразованиям, осуществляемым в настоящее время Президентом и Правительством России. С этой целью УрО РБОФ оказывает финансовую поддержку общественным образованиям, выступающим в поддержку проведения реформ в различных регионах России, оплачивая их издательскую деятельность, командировочные расходы, приобретая для них необходимую оргтехнику и материалы, а также издавая российскую газету "Доверие", учрежденную совместно с министерством печати и массовой информации РФ.

Кроме того УрО РБОФ поддерживает экспертно-аналитические, прогностические и проектно-программные исследования, направленные на проработку конкретных проблем, возникающих в ходе осуществления реформ. На базе аналитико-проектной группы УрО РБОФ создано и функционирует Уральское отделение экспертного совета Президента РФ, представившее ряд разработок по вопросам устройства федеральной власти на местах, ее взаимодействия с местными структурами управления и самоуправления, а также по проблемам, возникающим на уровне территорий в процессе приватизации.

Важным направлением деятельности УрО РБОФ является работа по сохранению научно-технического и культурного потенциала уральского региона. С этой целью учреждена система грантов для наиболее перспективных ученых в области фундаментальных естественных, технических и гуманитарных наук и их коллективов, а также медицинских работников, работников культуры и образования. Совместно с Екатеринбургским музеем истории молодежи создается архив становления новой государственности России.

УрО РБОФ "СОДРУЖЕСТВО" является негосударственным фондом, формирующим свой бюджет за счет взносов и пожертвований предприятий и организаций. В настоящее время основными спонсорами УрО РБОФ являются в основном негосударственные коммерческие структуры Екатеринбурга. Однако учитывая заметно возросшие в последнее время масштабы деятельности фонда и его вовлечение в процессы, происходящие не только на Урале, но и далеко за его пределами, имеется значительная потребность в налаживании взаимодействия с деловыми структурами по всей России. В связи с вышеизложенным хотел бы обратиться к Вам с просьбой об оказании содействия в налаживании контактов с возможными спонсорами фонда. Для обеспечения реализации программ и проектов, намеченных УрО РБОФ на ближайшее время, необходимы средства в размере порядка десяти млн. рублей.

Заранее Вам благодарен,

Председатель УрО РБОФ "СОДРУЖЕСТВО"

А.Урманов



«СОДРУЖЕСТВО»

Российский благотворительный общественный фонд

УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ОПАСНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ НАРАСТАНИЯ ЦЕНТРАЛИЗМА В РОССИИ

Августовская победа демократических сил сопровождалась решимостью пришедшей к власти группировки распространить свою власть на территорию всей страны, для чего был предпринят ряд шагов (в виде новых российских законов, указов Президента и пр.). Их результатом стало построение достаточно жестко централизованной властной структуры, что не только не способствовало вытеснению коммунистической номенклатуры из системы власти на местах, но и создало дополнительные условия для ее возрождения.

Во-первых, заполнить эшелоны власти в провинции "своими", то есть демократически ориентированными лидерами, оказалось невозможным. Часть демократически ориентированной интеллигенции вообще ни при каких условиях не согласится (и не согласилась) функционировать во властных структурах, другая часть, активно действовавшая в "митинговый" период перестройки, - просто не пригодна к повседневной конструктивной работе. Лучшие, наиболее активные еще до августа заняли места во властных структурах, причем в основном, в представительных органах власти. Но именно эти органы отсекает от управления политика Центра.

Может быть, удалось вытеснить из аппарата наиболее одиозные фигуры (секретарей парткомов), но клерки из старых партийно-государственных структур воспряли духом, когда система управления опять стала принимать знакомый вид, сделалась для них понятной и проницаемой, актуализировала хорошо известные связи. Нынешние институты исполнительной власти заполнены старой номенклатурой и это легко доказать данными по Свердловской области.

Во-вторых, усиление централизации значительно уменьшает народную поддержку правительства и окружения Президента. Осуществление реформ приобретает все более чиновничье-административный характер, в то время как люди могут быть активны только тогда, когда способны контролировать процессы, в которых задействованы. Влиять на административные импульсы, идущие из Москвы, в провинции не могут, воздействовать на местную власть не могут (потому, что ее нет - есть только федеральная власть на местах), остается лишь один хорошо известный путь - коррупция. Если к концу горбачевского правления перед наиболее активными и социально ориентированными слоями населения стоял вопрос "что

делать?", теперь его заменяют гадания: "что с нами будут вытворять? как к этому приспособиться?" В лучшем случае в ход идет последняя мифологема о возможности проведения "законодательной инициативы" или "лоббирования" - прорыва к "другу молодости Гене" с целью "все объяснить".

Если местным властям будет дано больше прав и свобод, повысится и социальная активность гражданского общества. Нынешнее руководство России сворачивает территориальное управление, боясь, что известная часть территорий окажется под политическим контролем коммунистов, "патриотов", или просто безответственных демагогов. На самом деле оно получает обратный эффект, давая "правым" возможность безбоязненно фрондировать правительство с бездейственных и не конструктивных популистских позиций, лишая "левых" возможности делом подтвердить правильность или неправильность своих подходов.

Взяв на вооружение принцип формирования местной власти "сверху", аппарат Президента мог отбирать кадры только из среды людей, которые работали в сфере управления в старой системе. Ложная дилемма - откуда их брать, из политико-идеологической (обкомовской) системы, или из системы хозяйственного управления, - при любом решении давала проигрыш. Предпочтение было отдано хозяйственникам - сплоченному, способному к самоорганизации классу администрации предприятий-монополистов, всей душой не приемлющих рыночную демократическую реформу. Сейчас, получив кроме промышленной еще и государственную власть на местах, они формируют новую командно-административную систему. В ближайшее время мы будем наблюдать классическую картину, описанную М.Вебером: бюрократия поглощает харизматического правителя. Президенту Ельцину придется или вернуться в исходное состояние и стать "чиновником N 1" как Брежнев, или он будет свергнут. Новой номенклатуре также не нужен президент-реформатор, как и старой. Спасение только одно - демократическая форма управления, одной из основных несущих опор которой является САМОУПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ.

Исходя из этого предлагается:

- четко разделить по уровням и полномочиям федеральное и территориальное управление на местах;
- жестко установить функции и полномочия федеральному управлению на местах, свести их к минимуму и осуществлять только за счет средств федерального бюджета;
- дать областям права по самоуправлению, равные правам штатов.



407



«СОДРУЖЕСТВО»

Российский благотворительный общественный фонд

УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНА "О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ"

Российский Закон о местном самоуправлении в силу своей непоследовательности не только не решил основных проблем, но и во многом сделал саму возможность территориального самоуправления сомнительной. Данная непоследовательность проявляется в следующем:

1. Права территорий не защищены ни конституционно, ни законами прямого действия. Данный закон ничего не изменил: он лишь РАСПРЕДЕЛЯЕТ полномочия между Советами и администрацией, но не дает право на самоуправление; это своего рода инструкция, в которой указано, кому что можно и что нельзя. В ЗАКОНЕ ОТСУТСТВУЕТ ОПРЕДЕЛЕНИЕ, КАКУЮ ТЕРРИТОРИЮ МОЖНО СЧИТАТЬ САМОУПРАВЛЯЮЩЕЙСЯ, какой объем полномочий местных властей соответствует понятию самоуправляемой территории, любая ли территория, где есть Совет, может считаться самоуправляемой.

2. Ни в законодательстве, ни на практике НЕ РАЗВЕДЕНЫ ПОНЯТИЯ ТЕРРИТОРИИ КАК ОБЪЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ и как СУБЪЕКТА САМОУПРАВЛЕНИЯ, что исключает возможность для населения территории определить свою способность к самоуправлению.

3. Вследствии этого территории не берут на себя ответственность за самовывживание. Бюджетные планы на практике утверждаются в органах областной администрации, где лишнее отбирается, недостающее добавляется; мэры и председатели Советов кланчат у областного руководства дотации и фонды, а стало быть, ни о какой самостоятельности в управлении не может быть и речи. Формирование бюджетов всех уровней фактически по единой оси не дает возможности территориям сознательно определить свою долю в областном бюджете, а значит, и право пользоваться объектами областной инфраструктуры. Перераспределение бюджетных средств между территориями порождает уравниловку со всеми вытекающими отсюда последствиями.

4. Право вышестоящих Советов отменять решения нижестоящих противоречит духу самоуправления. У Советов разного уровня свои интересы и **ВЫШЕСТОЯЩИЙ**

СОВЕТ НЕ МОЖЕТ РАССМАТРИВАТЬ РЕШЕНИЯ НИЖЕСТОЯЩЕГО С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИХ ЗАКОННОСТИ. Не дело – наделять представительные власти функциями судебных.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что принятый закон в большой мере СПОСОБСТВУЕТ УСИЛЕНИЮ ЦЕНТРАЛИЗМА, не обеспечивает стимулы для экономного исполнения бюджетов территорий и снижает возможности ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ СРЕДСТВАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА.

В этой связи предлагается:

1. При разработке и принятии Российской Конституции включить туда статью, дающую право территориям на самоуправление, в случае наличия у ее населения стремления управляться самостоятельно. Предусмотреть возможность введения прямого федерального или областного регионального управления для территорий, не претендующих на самоуправление (не способных к нему в силу экономической неразвитости).

2. Разграничить в новой Конституции на уровне понятий федеральное управление территориями и территориальное самоуправление.

3. Разработать Закон о федеральном управлении на территории республики, предполагающий разделение на федеральные округа с жестким ограничением их функций (экологический контроль, транспорт, энергоснабжение, налоговые службы и пр.). Федеральные службы должны финансироваться только из федерального бюджета. Федеральное управление не совпадает в своих границах с территориальным самоуправлением и не зависит от него.

4. Принять поправки к Закону о местном самоуправлении, исключаящие возможность прямого вмешательства вышестоящих Советов и администрации в финансовую, хозяйственную, приватизационную деятельность местных Советов и администрации. Вышестоящие Советы могут в общем порядке, через суды опротестовать незаконные решения нижестоящих.

5. Рассмотреть вопрос об общенациональной программе федеральных субсидий областям, предусматривающей прямую зависимость размеров субсидий от умения областных властей распоряжаться своим бюджетом ("субсидировать передовых, а не отстающих").

6. Инициировать весной этого года выборы по одномандатной системе глав администрации. На тех территориях, где назначенные главы администрации не будут избраны населением, назначить нормальные выборы в соответствии с Законом.

463



«СОДРУЖЕСТВО»

Российский благотворительный общественный фонд

УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ О ГОРОДАХ РАЙОННОГО ПОДЧИНЕНИЯ

Города районного подчинения - уродливый атавизм партократической системы территориального управления. Занимая место парии в "табеле о рангах" российских городов, они находятся под двойным гнетом, не только областным, но еще и маленького "князька" в лице города-райцентра. Городская инфраструктура этих подчиненных городов заметно деградирует. Райцентры обычно перераспределяют средства районного бюджета в свою пользу. Власти городов районного подчинения, как правило, не располагают статистикой и лишены возможности контролировать исполнение районного бюджета и работу расположенных на их территории федеральных служб

Муниципальные власти этих городов не могут даже использовать те возможности, которые предоставляет им Российский Закон о самоуправлении, поскольку не могут иметь ни самостоятельного бюджета, ни своей кадровой политики, ни возможности без оглядки на районный Совет принимать решения по самоуправлению. У населения этих городов существует устойчивое убеждение, что город-райцентр грабит их и мешает их развитию. Акт подчинения другому городу считается свершением исторической несправедливости, поскольку основания для придания им нынешнего административного статуса были, как правило, случайными и неубедительными.

Исследования социологического и эконом-географического характера и, в первую очередь, судьбы городов, успевших поменять свой статус в короткую эпоху расцвета самоуправления (89- 90 гг.) показывают, что население и муниципальные власти районных городов убеждены, что без посредника в лице райцентра они могут жить свободнее, благополучнее и это, безусловно, факт. В годы перестройки почти все города районного подчинения (их особенно много на Урале и в Кузбассе) начали борьбу за изменение своего статуса.

Резко взятый республиканской властью курс на централизацию территориального управления остановил это движение и поставил его лидеров (как правило, председателей местных Советов) в тяжелое положение. Указ

Президента о назначении глав администрации сделал их мишенью для районных властей, не заинтересованных в утрате "вассалов". Хочется верить, что ни для кого не секрет, что наибольшая нагрузка по оперативному управлению городской жизнью ложится на главу муниципальной администрации, даже если эту роль в "исполкомовский" период играл председатель Совета.

Сохранение городов районного подчинения означает сохранение тенденций деградации городской жизни, социальную апатию и бюджетный паразитизм на достаточно большом количестве территорий.

Предлагается следующее:

- **УПРАЗДНИТЬ СТАТУС ГОРОДОВ РАЙОННОГО ПОДЧИНЕНИЯ;**
- считать города районного подчинения субъектами территориального самоуправления со всеми соответствующими правами и обязанностями;
- предоставить возможность городам, желающим сохранить связь с райцентрами, **ПЕРЕДАВАТЬ** властям последних **РЯД СВОИХ ПОЛНОМОЧИЙ** по самоуправлению **НА ОСНОВЕ ДОГОВОРА;**
- рассматривать **РАЙОН КАК СЛОЖНЫЙ АССОЦИИРОВАННЫЙ СУБЪЕКТ** самоуправления, возникающий на основе передачи ему полномочий по самоуправлению атомарных субъектов самоуправления (городов, поселков) добровольно и **ПО ДОГОВОРУ;**
- земельным комиссиям областных Советов уточнить границы земель приданных городам и поселкам изначально (до ассоциирования);
- отделить район как единицу **ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ** от района как сложного ассоциированного субъекта самоуправления (их границы могут не совпадать).



«СОДРУЖЕСТВО»

Российский благотворительный общественный фонд

УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЛАСТНОГО ПРАВЛЕНИЯ

Трудно представить себе более бессмысленную и нефункциональную структуру, чем нынешнее областное управление, поскольку непонятно, какова природа этой власти: или это федеральная власть на местах, или орган территориального управления?

Во-первых, в областном управлении существует ряд служб, непосредственно осуществляющих государственное управление на местах (комитет по лесу, налоговая инспекция, СЭС и т.п.). Они подчинены как главе областной администрации, так и своему федеральному начальству в центре.

Во-вторых, сам глава областной администрации назначается Президентом и подчиняется ему, т.е. является главой исполнительной федеральной власти в области.

В-третьих, создание и функционирование структур чисто областного характера подробно декретируется и регламентируется Центром. (Например, областные комитеты по приватизации и получаемые ими предписания.) По всем данным признакам областное управление является органом федеральной власти на местах.

Но при этом:

-областное управление имеет свой выборный законодательный орган - областной Совет. Ситуация вполне парадоксальна: выборный представительный орган не имеет своего исполнительного органа;

-областная (фактически, федеральная) администрация берет на себя ряд функций чисто территориального управления.

То есть, областные структуры власти представляют интересы территории в Центре и интересы Центра на территории в одном и том же лице. Любые реформаторские инициативы Центра будут глотнуть на местном уровне из-за подобной сумятицы, определяющей принципиальную нефункциональность органов управления на местах. Средство борьбы с такой сумятицей пока видится в усилении централизма. Но взятый республиканской властью курс на централизацию системы управления на местах после августа 1991 г. не только не уменьшил возможности старой коммунистической номенклатуры укорениться в структурах новой

государственной власти, но и помог ей вернуться на привычные насиженные места, поскольку централизованная структура " номенклатурна" по своей природе, а стало быть привычна, узнаваема и проницаема.

В связи с этим Президенту, правительству и поддерживающим их фракциям Верховного Совета предлагается реформировать структуры областного управления, сделав для этого следующие шаги:

1. На уровне Конституции придать областям России права территориальных полугосударственных образований, равных правам республик Федерации.

2. Как можно скорее ввести Закон о федеральном управлении, описывающий функции, задачи, полномочия и структуру федеральных органов управления на местах, а также жестко разграничивающий федеральный и областной бюджеты по источникам их формирования.

3. Разработать стратегию федеральных субвенций в областные бюджеты, не увязывая жестко размера государственных вливаний с уровнем благосостояния территорий.

4. Проводить любые мероприятия, связанные с формированием республиканского бюджета, только через органы федеральной власти на местах.

5. Определить концептуально и утвердить в Конституции уровень возможностей областного законодательства и степень суверенитета областных (краевых или республиканских) законов по отношению к федеральным.

6. Предоставить областям возможность самостоятельно формировать структуры областного управления, разрабатывать собственное выборное законодательство, предусмотрев на общегосударственном законодательном уровне ограничение срока действия депутатских полномочий (начиная с областного уровня и ниже) двумя годами.

7. Предусмотреть в новой структуре Парламента нижнюю палату, формирующуюся из депутатов - представителей территорий.