

библиотека **Коммерсантъ**

13 отставок Лужкова

13 отставок Лужкова

«Коммерсантъ»

2011

13 отставок Лужкова / «Коммерсантъ», 2011

За 18 лет 3 месяца и 22 дня в должности московского мэра Юрий Лужков пережил двух президентов и с десяток премьер-министров, сам был кандидатом в президенты и премьеры, поучаствовал в создании двух партий. И, надо отдать ему должное, всегда имел собственное мнение, а поэтому конфликтовал со всеми политическими тяжеловесами – от Коржакова и Чубайса до Путина и Медведева. Трижды обещал уйти в отставку – и не ушел. Его грозились уволить гораздо чаще – и не смогли. Наконец президент Медведев отрешил Лужкова от должности с самой жесткой формулировкой из возможных – «в связи с утратой доверия». Почему до сентября 2010 года Лужкова никому не удавалось свергнуть? Как этот неумный строитель, писатель, пчеловод и изобретатель столько раз выходил сухим из воды, оставив в истории Москвы целую эпоху своего имени? И что переполнило чашу кремлевского терпения, положив этой эпохе конец? Об этом книга «13 отставок Лужкова».

, 2011

© Коммерсантъ, 2011

Содержание

Предисловие	5
Часть I	6
1	6
2	11
3	15
Конец ознакомительного фрагмента.	19

В. Дорофеев, В. Башкирова, А. Соловьев

13 отставок Лужкова

А что нам на Конституцию оглядываться?
Юрий Лужков

Нельзя раздавать собственность всякой шпане.
Юрий Лужков

Предисловие

18 лет, 3 месяца и 22 дня

Срок пребывания Юрия Лужкова на посту мэра Москвы закончился 28 сентября 2010 г. в 8 часов утра по московскому времени, когда президент РФ подписал указ, которым поставил «отрешить» столичного градоначальника от должности.

Перед избранием в мэры Лужков год возглавлял исполком Моссовета, затем еще год – правительство Москвы и в сущности был фактическим хозяином города в течение 20 лет, не дотянув, однако, по продолжительности правления до показателей князей Дмитрия Голицына (24 года) и Владимира Долгорукова (более 25 лет), возглавлявших в XIX в. московское генерал-губернаторство. Лужков пробыл в качестве хозяина столицы дольше Виктора Гришина, который 17,5 лет руководил Московским горкомом КПСС, но мэру все же не удалось перекрыть административный результат Владимира Промыслова, просидевшего в кресле предисполкома Моссовета почти 22 года. Образно говоря, Юрий Лужков сдал столичную власть, не сумев завоевать «бронзу» в рейтинге управленческого долголетия среди руководителей Москвы, зато стал лидером по числу отставок, которые ему угрожали.

Помимо того, что сам Лужков трижды обещал уйти в отставку (и ни разу не сдержал слова), о его уходе неоднократно писали журналисты, ссылаясь при этом на «источники в столичном правительстве... в мэрии Москвы... в окружении мэра», «источники в Кремле», «источники в Мосгордуме» или «партийные источники», а также на слухи и безымянных экспертов. Поэтому книга «13 отставок Лужкова» состоит из двух частей.

А первая часть книги рассказывает об отставках Лужкова в период 1992–2009 гг., которые не состоялись, хотя и могли бы случиться по причинам морально-этического порядка, техническим, политическим и экономическим. И, возможно, это будет самая захватывающая часть повествования.

Вторая часть посвящена отставке всем известной, состоявшейся в конце сентября 2010 г., в результате которой бывший мэр с символической зарплатой в один рубль стал деканом факультета управления крупными городами в Международном университете Москвы (МУМ), возглавляемом экс-мэром, бывшим начальником Лужкова Гавриилом Поповым. Как нам кажется, этой отставки не могло не произойти.

Часть I

Отставки, которые могли быть

Когда подойдете к решению этих проблем, закончите, тогда мы поговорим о смене вашего рода деятельности, но это чуть позднее.
Владимир Путин – Юрию Лужкову

1

Отставка по указу

Как Лужков мэром стал

6 декабря 1992 г. в повестке дня, обсуждавшейся на сессии Моссовета, вновь появилась тема выборов мэра Москвы. Первоначальная формулировка вопроса – «О недоверии исполняющему обязанности мэра Москвы Юрию Лужкову» – при рейтинговом голосовании попала на предпоследнее место и в повестку дня не вошла. Судьбу нового столичного градоначальника никто в тот момент не мог бы предсказать. И даже сам претендент.

Институт мэрства был введен в Москве, Ленинграде и Северодвинске постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР в июне 1991 г. При этом «новая власть» сразу же вступила в конфликт со «старой». В Москве противостояние новой исполнительной власти (в лице мэра и его правительства) и власти законодательной, «советской» (в лице Моссовета) началось за год до назначения Лужкова на пост градоначальника и до прихода к власти Ельцина.

Уже в июле 1991-го мэр Москвы Гавриил Попов предложил депутатам «городского парламента» подыскать себе «более удобное для работы место», а Юрий Лужков (всего месяц назад избранный вице-мэром) постановил заморозить счета райсоветов.

Депутаты расценили эти предложения как последовательный демонтаж советской власти, одновременно усмотрев в них определенную логику: до 1917 г. в здании Моссовета размещалась резиденция генерал-губернатора. Но гораздо большую озабоченность вызывал не вопрос размещения городского Совета, а реорганизация исполнительной власти города.

«Увы, это опять революция», – сказал председатель Моссовета Николай Гончар. Еще бы. ВС РСФСР дал мэру Гавриилу Попову карт-бланш на самостоятельное установление территориальной структуры городской исполнительной власти. «Я считаю, что это решение правильное, – заметил Гончар, – нацеленное на действительное разделение исполнительной и представительной власти, чего еще не было в истории советского государства». Однако при этом посетовал, что представительная власть теперь не всегда знает, что делает исполнительная, а «ломка, предпринимаемая правительством Москвы, слишком серьезна».

Президиум Моссовета дал поручение комиссии по законности оценить правомерность этого решения. Комиссия же обратилась в московскую прокуратуру, которая, в свою очередь, вышла с письмом в ВС РСФСР.

Председатель Моссовета отрицал возможность «войны с мэрией», но взаимоотношения между конституционной структурой городских Советов и де-факто образованной административной структурой префектур по-прежнему не были определены. Факты свидетельствовали о серьезном кризисе власти в столице.

Деятельность столичной мэрии вызвала негативную реакцию столичной прокуратуры. Прокурор Москвы Геннадий Пономарев выступил с заявлением, в котором обратил внима-

ние как на незаконность нового административного деления (оно противоречило Конституции РСФСР), так и, соответственно, на незаконность принимаемых этой структурой решений.

Однако официального протеста не было по двум причинам: а) прокуратура предприняла последнюю попытку решить проблему «по-семейному»; б) поскольку положение мэрии не определено в общей системе властных отношений, непонятно, куда вносить протест. Однако в случае игнорирования мэрией действующего законодательства прокуратура выражала готовность обратиться в суд.

На заявление прокурора правительство Москвы отреагировало достаточно спокойно. На заседании 24 июля 1991 г. вице-мэр сказал: «А что нам на Конституцию оглядываться?» Мэр Гавриил Попов был более осторожен: «Надо искать пути...». На открытом заседании президиума Моссовета 25 июля в целом также царила уверенность, что конституционный порядок может быть заменен неким «здравым смыслом». Руководство Моссовета высказалось за подстраивание системы Советов под де-факто образованную систему префектур и за поиски путей взаимодействия.

Структура власти в Москве выглядела крайне запутанной: одновременно действовали и районное административное деление, и префектуры, границы которых не совпадали с границами районов. Исполкомы местных Советов не были ликвидированы, но были парализованы. Решения мэрии были незаконны, но «рекомендованы к исполнению».

В августе 1991 г. председатель подкомиссии по правам граждан Комиссии Моссовета по законности Виктор Кузин подал на мэрию в суд. Это был первый юридически оформленный конфликт между конституционной структурой городских Советов и неконституционной мэрией. Конфликт мэрии и Моссовета выглядел следующим образом.

ЦК ВЛКСМ, построив ведомственный дом, столкнулся с тем, что пропиской ведает Моссовет, который отказал в ней претендентам из аппарата ЦК ВЛКСМ на основании протокола Комиссии по жилищным вопросам Моссовета от 11 апреля 1991 г. Аргументы Моссовета были следующие: комсомольцы из представленного списка, во-первых, не прожили в Москве положенных 10 лет, а во-вторых, не были очередниками. Конфликт усугубился, когда мэрия решением от 25 июня вошла в положение комсомольцев-аппаратчиков и в обход решения комиссии Моссовета выдала тем разрешение на прописку, аргументируя это тем, что дом ведомственный. При этом мэрия отказалась выдавать депутатам копии решений. Этот конфликт был хоть и первым в своем роде, но принципиальным и, более того, ожидаемым – с момента рождения системы муниципальной власти.

Осуждая поспешность ее образования, прокурор Москвы заявил, что любой спор между мэрией, конституционными Советами и гражданами решить невозможно из-за пробелов в законодательстве, где существование мэрии не предусмотрено.

Внутри мэрии тоже нарастали противоречия. После августовского путча 1991 г. начались трения между мэром и вице-мэром (в частности, по вопросам проведения приватизации в Москве). Ситуация усугублялась тем, что отношения с Ельциным у них тоже складывались по-разному. Ельцин явно благоволил к Лужкову, которого, в бытность свою секретарем МГК КПСС привел в Мосгорисполком, а затем, уже будучи лидером оппозиции, посоветовал стать председателем.

Кстати, указы о полномочиях мэра и исполнительной власти Москвы были подписаны Борисом Ельциным, соответственно, 30 июля и 28 августа 1991 г. Оба эти документа, по мнению наблюдателей, в дальнейшем стали для Лужкова дополнительным весомым аргументом в выяснении отношений с Моссоветом по поводу разделения прав в управлении городом.

25 ноября 1991 г. Борис Ельцин заявил в интервью «Известиям», что Гавриил Попов «физически устал», просится на другую работу, а потому весной его в кресле мэра, быть может, сменит Юрий Лужков. Представительская власть тоже продолжала атаку на Попова. В связи с этим в ноябре 1991-го ВС РСФСР включил в повестку сессии вопрос об исполнении зако-

нов в Москве и Санкт-Петербурге, то есть о всех несанкционированных парламентом мэрских новациях.

Реализации замыслов столичного мэра воспротивился и Мособлсовет, который 26 ноября официально объявил, что «в период проведения экономической реформы» задуманное Поповым административное объединение Москвы и области неприемлемо из-за неразберихи, неизбежно сопутствующей таким смелым управленческим экспериментам.

4 июня 1992 г. президент Ельцин освободил Гавриила Попова от обязанностей мэра Москвы по его собственному желанию и 6 июня проводил в отставку первого избранного главу Москвы. В соответствии с Законом «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» отставку должен был принимать не президент, а Моссовет, но, видимо, Попову было нестерпимо иметь дело с депутатами, чувства которых к своему бывшему председателю выразил зампред комиссии по законности Виктор Кузин: «Одним уголовником стало меньше».

Тогда же «Российская газета» опубликовала тексты двух содержательных указов президента РФ Б. Ельцина (№ 564 и 565), озаглавленных «О Г. Х. Попове» и «О Ю. М. Лужкове». Речь в них шла о том, кого надлежит освободить от обязанностей мэра Москвы и на кого следует возложить таковые. Лужков был назначен не мэром, а главой городской администрации (с возложением на него обязанностей мэра). Вице-мэра у Лужкова не должно было быть, а нового премьера правительства Москвы Лужков предполагал назначить, посоветовавшись со своими министрами и экс-мэром.

Назначение Лужкова, оказавшегося для Моссовета еще менее приемлемой фигурой, чем его предшественник, депутаты сочли незаконным. 10 июня 1992 г. Моссовет предложил президенту России пересмотреть указ «О Ю. М. Лужкове», напомнив, что по закону кандидатура главы администрации должна быть согласована с представительной властью города.

Чтобы подвести черту под московско-ленинградскими экспериментами в области градоправления, Моссовет предложил Верховному Совету отменить связанные с институтом мэрства постановления президиума, а президенту – свои указы как противоречащие Конституции, а также законам «О краевом и областном Совете» и «О местном самоуправлении». По этому поводу комиссия Моссовета по законности готовила ходатайство в Конституционный суд. Наблюдатели считали действия Моссовета избыточными, поскольку противоречащие закону подзаконные акты теряли силу автоматически. Тем не менее 25 июня 1992 г. Моссовет выразил недоверие Лужкову как заместителю главы городской администрации и назначил выборы мэра на 5 декабря 1992 г.

Мэрия игнорировала все решения городской представительной власти. Моссовет, отвергший назначение Юрия Лужкова главой городской администрации как незаконное, выразил ему недоверие еще и как вице-мэру и назначил новые выборы мэра. (По закону в этом случае Лужков должен был сложить полномочия в двухнедельный срок – до 9 июля. Но Лужков, по заявлению его управделами, в отставку не собирался.) Опираясь на вступивший в силу в апреле Закон «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», Моссовет активизировал попытки вернуть себе власть, узурпированную, как считали депутаты, бывшим горисполкомом (именуемым мэрией). Депутаты заявляли, что администрация систематически нарушала Конституцию и законы. Звучали и обвинения в коррупции: по словам зампреда комиссии по законности Виктора Кузина, «миллиард рублей гуманитарной помощи уворован у города по вине мэрии». Моссовет также ходатайствовал перед генпрокурором о возбуждении уголовного дела «по фактам противозаконных действий администрации города Москвы», в коих депутаты обнаружили признаки состава таких преступлений, как «вредительство», «злоупотребление властью» и «превышение власти» (ст. 69, 170 и 171 УК России).

Сам Юрий Лужков, по сообщению пресс-службы правительства Москвы, присутствию при рассмотрении своего «персонального дела» предпочел катание на подаренном американцами вертолете. Устами своего управделами Василия Шахновского он официально заявил, что не признает себя уволенным, обвинил депутатов в «безответственности» и пригрозил прервать всякие контакты с Моссоветом, в частности, не представлять ему на утверждение проект городского бюджета, а направлять его непосредственно в правительство России.

8 июля Малый совет Моссовета рассмотрел протест прокурора Москвы Геннадия Пономарева, просившего городскую представительную власть отменить решение о недоверии Юрию Лужкову. Прокурор усмотрел в нем нарушение закона. Он сослался на постановление ПВС РСФСР от 19 апреля 1991 г. о структуре органов власти Москвы и заключил, что Лужкова надлежит именовать «мэром», а не «заместителем главы администрации». Протест фактически был оставлен без удовлетворения. Зампред Моссовета Юрий Седых-Бондаренко в письме в прокуратуру указал, что данное постановление утратило силу в части, противоречащей Закону «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», которым и руководствовался Моссовет. Он добавил, что указы президента об освобождении Гавриила Попова от обязанностей мэра и о возложении их на Юрия Лужкова не могут иметь силы, так как по закону принимать отставку первого и давать согласие на назначение последнего должен был все же Моссовет. В заключение зампред Моссовета упрекнул прокурора в «запутанных отношениях с законом и законностью».

Прокурор Москвы Геннадий Пономарев и сам сетовал на запутанность и противоречивость законодательства: по-своему были правы и мэрия, и Моссовет. Поэтому, считал прокурор, до принятия специального закона о Москве следовало сохранить статус-кво. Между тем комиссия прокуратуры России проверила работу столичной прокуратуры. Поговаривали, что генпрокурор Степанков был недоволен Пономаревым, так как тот упорно не становился на сторону исполнительной власти в ее споре с представительной. Намекали, что Пономареву не помешала бы моральная поддержка Лужкова, а Лужкову – Пономарева.

В итоге Геннадий Пономарев опротестовал решение Моссовета, и Мосгорсуд его протест удовлетворил. Депутаты обратились в Верховный суд России, но и высшая судебная власть страны подтвердила незаконность намеченных выборов. Впрочем, Юрий Седых-Бондаренко заявил, что депутаты и не рассчитывали на иное решение Верховного суда. По его словам, им был важен не столько результат, сколько сам факт кассации, который должен был продемонстрировать избирателям, что «депутаты городского Совета отстаивают нормы закона».

26 октября на заседании сессии Моссовет принял решение о проведении 7 февраля 1993 г. выборов главы городской администрации. Таким образом, конфликт между представительной и исполнительной властями столицы вновь обострился.

В ноябре Моссовет подал ходатайство в Конституционный суд России с просьбой рассмотреть соответствие действующему законодательству указов президента России Бориса Ельцина «О Г. Х. Попове» и «О Ю. М. Лужкове» и принял обращение к VII съезду российских депутатов с просьбой оказать содействие в возвращении московским депутатам полномочий, отобранных, по мнению депутатов, указами президента.

6 декабря 1992 г. в повестке дня, обсуждавшейся на сессии Моссовета, вновь появилась проблема выборов мэра Москвы. Но первоначальная формулировка вопроса – «О недоверии исполняющему обязанности мэра Москвы Юрию Лужкову» – при рейтинговом голосовании попала на предпоследнее место и в повестку дня не вошла.

21 декабря большинство депутатов высказались за проведение выборов мэра 28 февраля 1993 г. На следующий день спикер парламента Руслан Хасбулатов предложил обратиться к Моссовету с просьбой приостановить исполнение принятого решения. Он обосновал свое предложение необходимостью принятия до конца января 1993 г. Закона о статусе Москвы,

но наблюдатели полагали, что спикер таким образом невольно поддержал пошатнувшуюся – в связи с назначением выборов – позицию мэра Юрия Лужкова.

Кстати, притязания на пост мэра выказывали около 20 претендентов, однако наблюдатели полагали, что наилучшими шансами обладает Юрий Лужков.

Выборы мэра тогда так и не состоялись. Лужков исполнял свои обязанности как на основании выборных полномочий, так и на основании указа президента. В 1996 г. Лужков принял предложение Ельцина войти в его предвыборный штаб и активно агитировал за переизбрание президента. Штаб возглавлял уволенный из правительства враг мэра – Анатолий Чубайс.

16 июня 1996 г. вместе с переизбранием президента Юрий Лужков впервые всенародно был избран главой города. Он набрал около 89% голосов избирателей и параллельно стал сенатором.

2

Отставка невероятная Как Лужков столицу от России отделял

23 июля 1993 г. Верховный Совет после побоища на Первомайской демонстрации первым поднял вопрос об отставке мэра Москвы, приняв постановление с требованием к президенту Борису Ельцину отстранить от должности Юрия Лужкова и министра внутренних дел Виктора Ерина.

Систему платной регистрации приезжих Лужков пытался ввести еще в феврале-марте 1993 г., но тогда ему помешал Моссовет. После событий 3–4 октября 1993 г. «советской» власти уже не было, и ничто не препятствовало мэру превращать Москву в то, что раньше называлось «образцовым коммунистическим городом». Играя на популистских настроениях тех, кто ратовал за Москву «без приезжих», он выступил инициатором акции, не вписывающейся ни в какие рамки рыночных реформ.

6 октября 1993 г. в 13:00 Юрий Лужков сообщил на заседании правительства, что в ближайшее время Борисом Ельциным, вероятно, будет подписан указ о визовом режиме в Москве. Иногородние граждане, находящиеся в столице без достаточных оснований, в том числе проживающие в гостиницах и не зарегистрированные надлежащим образом, должны были провожаться на специальные сборные пункты, а затем выдворяться из города.

Впрочем, еще в сентябре 1993 г. представители московской мэрии и Моссовета провели пресс-конференцию, на которой сообщили, что московские депутаты уже на следующей неделе выступят с законодательной инициативой по приостановлению действия нового Закона «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ». Председатель правового управления московской мэрии Сергей Донцов заявил, что если этот закон вступит в силу, городские власти не станут выполнять его.

В заявлении правительства Москвы, распространенном на пресс-конференции, было указано, что «данный закон ставит под прямую угрозу все разработанные столичными властями программы жилищного и социально-культурного строительства в городе». По предварительным подсчетам, в результате его принятия в Москву будут ежегодно прибывать 2 000 000 новых жителей. Это приведет к перегрузке инфраструктуры, срыву обеспечения новым жильем и еще большему обострению криминогенной обстановки в городе.

Московский депутат Алексей Жаров обратил внимание присутствовавших, что «уже сейчас» в Москве возникла новая проблема – квартирный рэкет. Участились случаи запугивания пожилых или одиноких москвичей с целью принудить продать квартиру. «Только прописка может сдерживать увеличение числа такого рода преступлений», – заявил Жаров.

Свою точку зрения по этому вопросу высказал и мэр Юрий Лужков. По его мнению, принятие данного «сырого, недоработанного» закона свидетельствовало о непрофессионализме, а может быть, и личной заинтересованности российских парламентариев. Мэр Москвы считал, что закон только внешне преследует демократические цели, а по сути развязывает руки российским депутатам, которые любыми путями хотят осесть в Москве и при этом завладеть служебной жилплощадью.

Как выяснилось, Юрий Лужков не бросал слов на ветер. И вот ноябре 1993 г. он издал распоряжение «О введении особого порядка пребывания в Москве граждан, постоянно проживающих за пределами России», в соответствии с которым предполагалось «вести в г. Москве – столице Российской Федерации с 15.11.93 г. особый порядок пребывания граждан, постоянно проживающих за пределами России, прибывание которых в Россию не требует получения въездных виз, предусматривающий их обязательную регистрацию по месту временного

проживания в г. Москве, взимание с них сбора (платы) за каждые сутки пребывания в городе, а также ответственность за нарушение особого порядка пребывания в городе и возможность выдворения из города за правонарушения». В приложении к распоряжению указывалось, что регистрации подлежат «граждане, прибывшие в город на срок свыше одних суток: в отпуск, гости, на лечение, отдых, в командировку, а также для занятия коммерческой и другой деятельностью по месту фактического пребывания (временного проживания): в гостиницах, санаториях, мотелях, домах отдыха, пансионатах, кемпингах, туристических базах, интернатах, больницах, других подобных учреждениях, а также в общежитиях и по частным адресам», а «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами России в регионах бывшего СССР, а также находящиеся в городе без определенного места жительства, за нарушения правил, установленных настоящим Временным положением, и другие правонарушения выдворяются из г. Москвы в установленном порядке».

Введение «нового порядка пребывания» затрагивало интересы значительной части горожан, имеющих родственников и знакомых во всех бывших союзных республиках, ставших суверенными государствами. Теперь прибывающих в Москву нероссиян на срок более суток ожидала процедура регистрации в органах внутренних дел.

Решение о регистрации граждан в жилом секторе должно было приниматься органами внутренних дел или администрациями гостиниц, санаториев, турбаз и прочих мест пребывания. Лицам, приехавшим в Москву к знакомым и родственникам, надо было обращаться в администрацию жилищных организаций.

В подписанном Лужковым распоряжении приводился перечень категорий граждан, которым должно быть отказано в регистрации, как-то: лица, не имеющие документов, удостоверяющих личность; не получившие письменного согласия членов семьи на временное проживание в квартире или согласия других нанимателей при проживании в коммуналках, а также граждане, совершившие правонарушения.

Важно отметить, что зафиксированное в распоряжении положение об отказе в предоставлении разрешения на пребывание в Москве лицам, совершившим правонарушение, представляло органам внутренних дел неопределенные полномочия, которые могли граничить с правовым произволом.

Порядок регистрации в распоряжении описывался довольно подробно. При регистрации с прибывших граждан должна была взиматься госпошлина в размере 1% от минимальной заработной платы, а также сбор в размере 10% от минимальной заработной платы за каждые сутки пребывания в Москве. От уплаты сбора освобождались несовершеннолетние, лица, получившие от российских властей статус беженца или вынужденного переселенца, а также прибывающие в Москву по направлениям медучреждений для лечения.

Правда, в распоряжении не было указано, кому именно должны были платить лица, получившие разрешение на пребывание в Москве. Кроме того, оставалось неясным, как должно было оплачиваться пребывание в Москве студентов и аспирантов московских вузов, являющихся гражданами других государств.

Распоряжение Лужкова фактически перечеркнуло все соглашения о передвижении граждан по СНГ. Распоряжение об «особом порядке» грозило довольно быстро превратить Москву в крайне малопривлекательный для бизнеса (в том числе и международного) город.

Ссылки мэрии на то, что «особый порядок» аналогичен виду на жительство, существующему в зарубежных странах, были умышленным введением людей в заблуждение. Во-первых, Москва не была независимым государством, которое вправе было вводить (помимо въездных виз в Россию) собственные визы, во-вторых, ни в одной цивилизованной стране не было (и нет) режима прописки, который Лужков как раз укреплял.

Председатель Комитета по правам человека при президенте России Сергей Ковалев негативно расценил распоряжение Лужкова. Он указал, что подобного нет ни в одной стране мира. Мэрия делала все это, не консультируясь с МИД России.

Консульское управление МИД называло ее действия «странными». «Особый порядок» вводился без учета возможных осложнений в консульских связях России. (Кстати, мэр уже вводил экономические санкции против иностранных государств – Латвии и Эстонии. И эти меры тогда перечеркнули важнейшие принципы соглашений в рамках СНГ. Некоторые наблюдатели опасались, что и вопросы войны и мира в России также будут решаться московской мэрией.)

Свое решение градоначальник обосновал, главным образом, заботой об интересах москвичей, а чтобы она была более наглядной, распорядился 70% собранных штрафов расходовать на социальную защиту обладателей московской прописки. Кроме того, он обещал при помощи «нового порядка» на 40% снизить преступность в Москве.

Это еще раз свидетельствовало о том, что введение «особого режима» было не плодом революционного правосознания Юрия Лужкова, а элементарным проявлением популизма. Оставалось лишь надеяться, что распоряжение по традиции выполняться не будет. Тем более что были совершенно очевидны его абсурдность, противоправность и юридическая безграмотность. Однако информации о намерении президента отменить данное распоряжение не поступало. Возможно, Ельцин решил не замечать его – в знак признательности мэру за неизменную поддержку в трудные минуты. Юрий Лужков такую поддержку, безусловно, заслужил. Он не раз демонстрировал намерение быть «святее самого Папы».

Ельцин, после подавления вооруженного сопротивления сторонников распущенного ВС, так и не начал «охоту на ведьм», и даже демонтаж советской власти облек в мягкую форму реорганизации и самороспуска Советов. С противниками президент обошелся весьма мягко. Советы не были однозначно запрещены, оппозиция получила возможность участвовать в выборах, а под стражей оказалась лишь небольшая группа организаторов сопротивления.

Лужков же, в частности, заявил о недопустимости освобождения из-под стражи депутатов Моссовета, причастных к подготовке путча, и распорядился опечатать кабинеты депутатов Моссовета, а также здания райсоветов, и организовать выселение бывших народных депутатов из служебных квартир (в течение трех суток).

Кроме того, мэр начал борьбу против коммунистической символики. Он дал распоряжение сотрудникам мэрии подготовить проекты указов президента о передаче здания Музея Ленина будущей городской Думе, о захоронении останков вождя и восстановлении исторического облика Красной площади.

Подобные жесткие действия могли еще больше обострить обстановку. Однако Лужков, по всей видимости, возлагал большие надежды на режим чрезвычайного положения. Незадолго до его отмены мэр заявил, что отдельные элементы режима будут сохранены. Сыграло свою роль и то, что после упразднения Моссовета никто больше не препятствовал введению в полном объеме положения о регистрации иностранных граждан, или визового порядка въезда в Москву, как его окрестили в СМИ.

Мысль о том, что все зло в России – от иностранцев, видимо, настолько глубоко укоренилась в умах, что лидеры многих регионов стали считать борьбу с ними одной из своих первейших задач. Причем провинция в этом вопросе не собиралась уступать центру: в списке субъектов Федерации, где были намерены вводить разного рода ограничения для иностранных граждан, значились не только обе столицы, но и многие другие территории – от Северного Кавказа до Сибири.

Главные положения всех этих документов в основном совпадали, но авторы некоторых документов, отличающиеся более развитой фантазией, добавляли и более экзотические положения – например, о получении гостями спецприглашений или о необходимости соблюдать местные нравственные нормы. А профессор-юрист Собчак решил не ограничиваться борьбой

с иностранцами вообще, а развил инициативу – до требования регистрироваться в органах милиции всех граждан России, прибывающих в Петербург, но не имеющих счастья являться его постоянными жителями.

Авторы «антииностранческих» актов, похоже, ставили себе целью одним махом нарушить как можно больше разных правовых документов. Начав с международного права (граждане дальнего зарубежья вынуждены были теперь кроме российской визы получать еще по сути и отдельные визы для каждого региона), региональные начальники без лишнего шума ревизовали все договоренности о свободе передвижения в рамках СНГ и даже собственную Конституцию, вроде бы провозглашающую право граждан России на свободу передвижения и выбора места жительства.

Естественно, все запретительные акты по старой советской традиции принимались местными властями «по просьбам трудящихся»: ростом преступности многие регионы якобы были обязаны именно «гастролерам», и строгий контроль за приезжими, по задумке регионального начальства, должен был серьезно оздоровить криминогенную обстановку.

Однако реального эффекта не было, и хотя в первые недели после вступления в силу подобных документов власти действительно бодро рапортовали о достигнутых успехах в деле отлавливания неучтенных иностранцев, через пару месяцев их энтузиазм обычно иссякал. Административный раж лишь порождал коррупцию в самих «регистрирующих органах», которые становились последней инстанцией, решающей сложную дилемму – «когда нельзя, но очень хочется, то если очень попросить, то все-таки можно»...

До недавнего времени мэр Москвы Юрий Лужков неустанно повторял, что 40% преступлений в Москве совершают приезжие (иногда использовалось слово «иногородние»). В 2009 г. этот тезис несколько изменился: градоначальник утверждал, что 47% всех преступлений в Москве совершают иностранцы (мигранты).

«Где-то 750 000 находятся в городе и неизвестно чем занимаются, точнее, известно чем занимаются. 47% преступлений – это преступления этих самых гастролеров, у которых нет работы», – цитировало мэра «РИА Новости».

Впрочем, в рассуждениях Лужкова была неувязка, ведь приезжих в Москве значительно больше, чем иностранцев. Иностранцы составляют лишь часть общей группы приезжих, в которую входят и россияне, проживающие в других городах России. Следовательно, первые не могут совершать преступлений больше, чем вторые: часть не может быть больше целого. Со слов же Лужкова получалось, что может (40% преступлений приезжих против 47% совершенных иностранцами).

Конечно, нельзя исключать, что картина преступности в столице претерпела разительные изменения и теперь все приезжие вместе взятые совершают уже больше 47% преступлений, – тогда заявление мэра не противоречило бы математическим законам. Однако он не привел сводных данных.

По официальной статистике МВД, за январь-февраль 2009 г. в Москве было совершено 34 180 преступлений, за этот же период иностранцы совершили на всей территории России 10 927 преступлений. Даже если допустить, что иностранцы нарушали закон исключительно в Москве (во что трудно поверить), на их долю пришлось бы только 32% преступлений.

3

Отставка приватизационная Как Лужков Чубайса победил

Поначалу заявления мэра насчет ваучерной приватизации свидетельствовали о том, что он занял достаточно осторожную позицию в вопросе, приобретающем все большую политическую остроту. Особенно в тот момент, когда Юрий Лужков в открытую схлестнулся с Анатолием Чубайсом, тогда еще фаворитом Бориса Ельцина. Результат был неочевиден, можно было и Москвы лишиться, и карьеры.

«Непонятки» по поводу приватизации московской недвижимости начались еще в 1991 г., в бытность Лужкова вице-мэром. Не было согласия по этому вопросу ни между мэром и его заместителем, ни между мэрией и Моссоветом.

Еще в ноябре 1991-го московское правительство решило заняться коммерцией и активно принять участие в приватизации вновь созданного административно-территориального управления (АТУ) «Китай-город». В преамбуле соответствующего распоряжения указывалось, что главной целью создания АТУ являлась реконструкция и реставрация района, обладающего историко-архитектурной ценностью, а в скобках подразумевалась куда более серьезная ценность – коммерческая. АТУ «Китай-город» должно было заниматься не только административно-управленческой деятельностью, но и более актуальной на тот момент – получением прибыли. Решением московского правительства административное управление получало право на распоряжение всем недвижимым имуществом на территории Китай-города, в том числе право заключать или расторгать договоры аренды, устанавливать арендную плату на помещения и предоставлять отдельным арендаторам льготы. Все предприятия и организации союзного и российского подчинения предполагалось вывести с территории района. Оставить в Китай-городе планировалось те предприятия, которые успели акционироваться – такие, как АО «ГУМ» и АО «Славянский базар».

Кроме того, предполагалось, что в компетенции административного управления будет находится вопрос образования новых акционерных обществ и что весь район от Старой и Новой площадей до площадей Манежной и Лубянки станет собственностью холдинга, 30% акций в котором будут принадлежать Москве в лице АТУ «Китай-город». Подобрать всех прочих партнеров планировалось по принципу необходимости присутствия структуры на территории района для его жизнедеятельности. По предварительным оценкам специалистов, проект стоил порядка 8–10 млрд долл. Координационный совет по Китай-городу возглавил Юрий Лужков.

Все это происходило на фоне борьбы между мэром Поповым и вице-мэром Лужковым по поводу программы форсированной приватизации столичной торговли, общественного питания и сферы обслуживания, предложенной экономистом Ларисой Пияшевой, занимавшей пост заместителя генерального директора департамента мэра. По оценке ряда независимых наблюдателей, суть противоречий между мэром и его заместителем заключалась не в различии теоретических концепций, а в споре за обладание доходами от приватизации.

Согласно программе Пияшевой, к 1 февраля 1992 г. в Москве не должно было остаться ни одного государственного магазина, ресторана, предприятия службы быта и таксопарка. Одним из наиболее существенных моментов программы была приватизация самих помещений, где происходили торговля, питание и служение быту.

18 ноября 1991 г. Пияшева в первый и последний раз изложила свою программу на пресс-конференции. Но уже на следующий день официальной точкой зрения мэрии стала диаметрально противоположная позиция, отстаиваемая председателем Москомимущества Еленой

Котовой: торговля и общепит передаются в частные руки, но хозяева торговых и ресторанных фирм могут быть лишь арендаторами занимаемых помещений.

Аргументация сторонников долгосрочной аренды основывалась на том, что, став владельцами помещений, новые торговые фирмы перестали бы торговать и отдали эти помещения под офисы, а Москва осталась бы без магазинов (ресторанов и мастерских). Аренда же позволяла сохранить контроль над использованием помещений. Эта аргументация, однако, начисто игнорировала тот факт, что если в Москве будет невыгодно торговать, то никто не станет торговать и в арендованных помещениях, и вообще никто не станет брать их в аренду. В то же время программа Пияшевой не содержала соответствующей контраргументации и вообще каких-либо продуманных аргументов и расчетов.

Слабость аргументов сторон давала наблюдателям основания предполагать, что в данном случае произошло не столкновение экономических программ, а столкновение личных или групповых интересов. Против приватизации помещений активно высказался Юрий Лужков. Тем самым он фактически выступил против Гавриила Попова, который, по свидетельству Ларисы Пияшевой, был единственной официальной опорой ее программы.

Причину сорвавшего интенсивную приватизацию конфликта между мэром и вице-мэром независимые наблюдатели видели в том, что активная коммерциализация московской мэрии, направляемая Лужковым, обошла Попова стороной. А вот Лужков принимал самое активное личное участие в приватизации. При этом документы нескольких коммерческих структур были зарегистрированы в обход обычного порядка регистрации с личного разрешения председателя палаты Владимира Соболева.

Так, 23 августа 1991 г. заместитель генерального директора АвтоВАЗа Валерий Ильичев попросил Соболева «согласовать создание АО НТЦ "Агрегат" для выпуска автозапчастей и автосервиса» на основании договора № 419/32555 от 13.09.90 г. между исполкомом Моссовета и АвтоВАЗом. Его учредителями были два частных лица (66% капитала, или 66 тыс. руб.) – Автовазтехобслуживание и Автовазбанк (по 17%). Соболев разрешил зарегистрировать АО. В учредительных документах содержался договор между исполкомом (в лице Юрия Лужкова) и АвтоВАЗом (в лице гендиректора Владимира Каданникова), в соответствии с которым Лужков обязался выделить АвтоВАЗу: землю под строительство 3–4 автостанций в каждом районе Москвы; не менее трех магазинов по продаже запчастей (в аренду); 3,5 га вблизи аэропорта «Шереметьево» под строительство гостиницы АвтоВАЗа; землю для строительства АвтоВАЗом 110–120-квартирного жилого дома «для работников АвтоВАЗа» (70% квартир) и «для нужд Мосгорисполкома» (30% квартир). В обмен на все это АвтоВАЗ обязался продавать сверхплановые автомобили «специалистам городских организаций», «активно участвующим в реализации условий настоящего договора».

Помимо этого, мэрия участвовала в Московском торговом доме, обществе с ограниченной ответственностью «Мосприватизация», АО «Оргкомитет», АО «Московская гильдия», СП «Москва-Макдоналдс», СП «Перестройка», СП «Арбат» и др. Практиковалось освобождение таких фирм от налогов личными распоряжениями Юрия Лужкова («Мосинтур»).

Владимир Соболев, которого беспокоило, что его могли сделать «крайним» в грядущем скандале, подчеркивал, что «за все дела в городе отвечают мэр и Лужков».

Эксперты отмечали, что автомобили были не единственным вознаграждением руководству и работникам мэрии при создании подобных фирм. Участие мэрии в коммерческих структурах предполагало, что кому-то из ее сотрудников поручалось управление ее паями в этих структурах, за что, разумеется, из получаемых дивидендов должна была выплачиваться зарплата. Приватизация обещала колоссальное увеличение числа таких коммерческих структур: мэрия могла обуславливать приватизацию предприятия тем, что определенный процент своего капитала оно передавало одной из созданных мэрией фирм. Такие предложения от лица мэрии могло делать Москомимущество, контролируемое Юрием Лужковым.

В этих условиях, по мнению ряда независимых наблюдателей, Гавриил Попов и принял плохо подготовленную попытку повернуть часть финансового потока в свою сторону. Главным элементом этой попытки можно считать предусмотренный программой Пияшевой, а на самом деле придуманный Гавриилом Поповым «Центр по приватизации».

Как отмечали наблюдатели, по проекту положения об этом центре он получал право и руководить приватизацией, и заниматься коммерческой деятельностью, выводя из игры параллельные структуры. Но позиции Юрия Лужкова выглядели исключительно сильными. Поддерживая программу «частичной» (без помещений) приватизации, Лужков привлекал на свою сторону весь аппарат мэрии, который при этом варианте сохранялся в неприкосновенности в силу того, что арендодатель должен контролировать арендаторов. К тому же арендатору было труднее, чем собственнику, отстаивать свои права, и его было легче склонить к участию мэрии в его фирме.

Москомимущество и его территориальные агентства спокойно продолжали прием заявок на приватизацию от предприятий торговли и общепита. По мнению наблюдателей, это означало, что приватизация должна была пойти по варианту Юрия Лужкова и в те сроки, которые он назначил. А Лариса Пияшева, разработавшая программу форсированной приватизации для Гавриила Попова, вскоре сообщила, что больше приватизацией не занимается.

В декабре 1991 г. количество заявок достигло соответственно 1247 (от предприятий торговли), 876 (от предприятий общепита) и 563 (от предприятий службы быта). А «Москомимущество» означало «Юрий Лужков». К тому же у Лужкова, помимо его личного влияния, была и юридическая возможность отстоять свою программу: согласно российскому приватизационному законодательству именно комитеты по управлению имуществом определяли, что, как и когда приватизировать.

Оставался неясным вопрос, удастся ли Моссовету подключить к приватизации свой фонд имущества Москвы, который по закону должен был быть продавцом приватизируемого имущества. Судя по всему, в планах правительства Москвы существование фонда игнорировалось.

Тогда же в декабре нескольких московских предпринимателей пригласили принять участие в совместном заседании представителей мэрии, московского правительства и Моссовета, сделавших попытку примирить свои интересы в предстоящей приватизации. На заседании не было выработано никакой конкретной программы, но участники совещания, среди которых были Гавриил Попов, Юрий Лужков, Николай Гончар, Константин Боровой и Марк Масарский, приняли совместное заявление, признающее необходимость немедленной приватизации торговли, бытового обслуживания и общественного питания. Они просили народных депутатов России от города Москвы добиться положительного отношения ВС РСФСР к московским особенностям в области приватизации. К «особенностям» был отнесен «острейший продовольственный кризис в Москве».

Причиной такого обращения стала информация о намерении ВС России рассмотреть происходящие в Москве предприватизационные процессы в свете «Закона РСФСР о приватизации государственных и муниципальных предприятий». Перспектива подобного рассмотрения беспокоила и Лужкова, и Гавриила Попова, так как оба они предлагали программы приватизации, отличающиеся (правда, по-разному) от Закона о приватизации. Эта обеспокоенность и заставила их сесть за стол переговоров с руководством Моссовета, чей голос они, очевидно, считали весомым для ВС России. В свою очередь руководство Моссовета, по оценке экспертов, пошло на переговоры по двум причинам: во-первых, оно, по-видимому, решило, что оппозиция Юрию Лужкову не имеет практического смысла, а во-вторых, его устраивало совместное обращение в ВС, так как последний в своем решении должен был уважительно отнестись к интересам представительской власти (прежде всего к функциям фонда имущества).

Что касается участия во встрече предпринимателей, то оно, видимо, преследовало единственную цель – разрядить обстановку встречи традиционных соперников.

В 1992 г., после отставки Попова, Юрий Лужков получил большую свободу действий. Во время встречи с корреспондентом газеты «Коммерсантъ» он поделился мыслями об инвестиционном климате в столице и высказал свои взгляды на некоторые наиболее актуальные, с его точки зрения, экономические проблемы, в том числе на проблемы приватизации: «Масштабность по глубине, по разнообразию форм приватизации, по доведению самой приватизации до хозяина – это наша цель. Мы в этом году в Москве будем добиваться подавляющего большинства приватизированных магазинов, предприятий системы бытового обслуживания. Стройки, гостиницы, объекты здравоохранения – к этому, кстати, еще никто не подходил. А вот к раздаче чеков я отношусь достаточно прохладно. Эта задача пока никаким образом не описана. В ней есть множество нюансов, нуждающихся в регулировании, которого нет. Сегодня мне раздали эти чеки, а вчера у меня умер родственник, который имел право получить эти чеки, а он трудился. А завтра у меня родилась дочь, которая пока еще ничего не внесла, но уже является членом общества. Или еще проблема: человек, который проработал 40 лет, лямку тянул на государство, и человек, который ни дня не работал на государство, а был иждивенцем, домохозяйном, домохозяйкой. Они должны получить разные доли. Потом эти чеки должны быть реально обеспечены объектами, которые действительно захочется купить. А то люди, получив это и не имея возможности обменять на бумаги, общепризнанные, привычные, понятные всем банковским, финансовым деятелям, начнут возмущаться и называть вас или нас, если мы будем этим заниматься, обманщиками. Пока нормативной отработанности я не вижу. Может быть, мы сами что-то предложим в этой области с помощью новой команды, которую я хочу привлечь в город».

В то же время Моссовет продолжал отстаивать свою программу приватизации. В ноябре 1992-го была разработана Московская программа приватизации государственных и муниципальных предприятий, которую готовила рабочая группа Моссовета по приватизации.

Однако уже после того, как программа была представлена на рассмотрение депутатов, в нее были внесены кардинальные изменения. Во-первых, теперь программа значительно тормовила разгосударствление столичных предприятий. Моссовет решил приостановить приватизацию наиболее высокорентабельных предприятий и объектов имущественного комплекса Москвы – гостиниц, ресторанов, баров, торговых предприятий. При этом срок приостановки приватизации точно не был определен. Он зависел от скорости принятия Моссоветом положения о порядке использования приватизационных чеков москвичей. Снижало привлекательность приватизации столичных предприятий и решение Моссовета о запрете продажи земельных участков под ними.

Наблюдатели отмечали, что этот запрет полностью противоречил существующему законодательству, блокировал выполнение указа президента о продаже за ваучеры участков земли под приватизируемыми предприятиями, лишал акционерные общества, создаваемые на основе муниципальных предприятий, стимула продавать 80% своих акций за ваучеры.

Противостояние продолжалось до 1993 г., когда «советская» власть была ликвидирована. После «десоветизации» Москвы Лужков принял меры по закреплению за городской исполнительной властью контроля над процессом денационализации в столице, прибрав к рукам фонд имущества Москвы. Своим распоряжением он подчинил эту структуру упраздненного горсовета правительству Москвы. Он обосновывал свое решение необходимостью восстановления деятельности московского фонда имущества, блокированной из-за приостановления полномочий «пробелодомовского» Моссовета.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.