

## «Закон о ЗАТО»

В. Н. ТАКОЕВ

В мае 2012 г. в Сарове состоялось заседание Ассоциации ЗАТО Росатома, посвященное 20-летию «Закона о ЗАТО». Я, как организатор памятных событий, закончившихся принятием легендарного «Закона», был удостоен чести поделиться личными воспоминаниями. Мое сообщение называлось «Об обстановке в стране и в закрытом городе Арзамасе-16 в период создания "Закона о ЗАТО"». Поскольку за прошедшие 5 лет мое восприятие той обстановки радикально не изменилось, я посчитал разумным опубликовать его на этих страницах, сократив и снабдив, при необходимости, дополнительными пояснениями.

### Принятие «Закона о ЗАТО»

Принятие «Закона о ЗАТО» по сравнению с Великой Отечественной войной безусловно событие микроскопическое. Но для полутора миллионов жителей закрытых городов Минатома и Минобороны было событием. Событием решающим, ярким, революционным. Детали этого события стираются даже в памяти непосредственных исполнителей этой многотрудной работы. Что уж говорить о непрямых к процессу современниках и тем более о людях следующего поколения, ведь 20 лет – это как раз разница в возрасте двух поколений.

Постараюсь очень кратко, лишь отдельными штрихами напомнить обстановку, которая сложилась в стране и одном из закрытых городов Минатома – Арзамасе-16, и как это способствовало созданию «Закона». Желая вспомнить или узнать об этом более подробно рекомендую почитать книгу Игоря Георгиевича Жидова – искреннего, честного, эмоционального, эрудированного и талантливого человека, незаурядного

физика-теоретика. Книга называется «Очерки истории города Сарова».

Итак, последнее десятилетие XX в. Перестройка. Гласность. Даешь демократию! Даешь альтернативные выборы! Долой привилегии! В России появился новый высший орган государственной власти – Совет народных депутатов, избранный на альтернативной основе, и постоянно действующий парламент – Верховный Совет. Наступил (как потом выяснится, короткий, как миг) период осуществления давней мечты российских демократов: «Вся власть – Советам!». В нашем городе избирается городской Совет народных депутатов. Безусловно, тоже на альтернативной основе, без установления норм представительства (сколько женщин, сколько рабочих, сколько молодежи, сколько членов КПСС). 150 независимых народных депутатов. Все равны. Правда, в списках, составленных продвинутыми демократами, некоторые помечены красно-коричневым цветом и вызывают опасения у «истинных» демократов. Поэтому избрать тайным голосованием своего председателя удастся только в 14 туре. Каждый депутат того созыва имеет право на свое видение обстановки и свою оценку работы очень памятного нам городского совета. Я тоже имею такое право. Мне это видится так.



Губернатор Нижегородской обл. Б. Е. Немцов, председатель горсовета Арзамаса-16 В. Н. Такоев, председатель Нижегородского областного совета Е. В. Крестьянинов

Мы не были одинаковыми, у нас были разные взгляды на происходящие в стране события. Мы по-разному воспринимали обстановку в городе, но депутаты не были обременены меркантильными интересами или корпоративными обязательствами. Они пытались улучшить жизнь в городе, исходя из собственного представления о добре и зле, опираясь на тот жизненный опыт и навыки организационной работы в коллективе и обществе, которым они располагали. Вспоминаю доставлявшие мне массу неудобств и огорчений споры с рядом непримиримых оппонентов, но я и тогда понимал их и уважал за честность, прямоту и отстаивание интересов своих избирателей так, как они это понимали. В этих перепалках не было ничего личного. И сегодня я вспоминаю о них с теплотой и благодарен судьбе за совместную работу. Это не лирическое отступление. Это ключевой вопрос в оценке складывавшейся в городе обстановки и возможностей органа местного самоуправления концентрироваться на решающих участках и ответственных периодах своей деятельности.

А в стране тем временем провозглашается суверенитет России. Безрадостное и тревожное было время. Великая держава разваливалась. Новую российскую власть, с весьма посредственным управленческим опытом, громадное хозяйство СССР просто ошеломило. Парализовало волю и лишило возможности управлять несметным богатством, созданным титаническим трудом многих поколений. Народ был брошен на произвол судьбы. Останавливались заводы и фабрики, прекращали работать шахты, перекрывались транспортные магистрали. Трудящиеся месяцами не получали средств к существованию. На еще работающих предприятиях придумали оплачивать труд выпускаемой продукцией (в Гусь-Хрустальном – люстрами, в объединении «Кристалл» – водкой). Но такую «зарплату» нельзя было обменять на деньги – их у потенциальных покупателей тоже не было. Придумали бартерный обмен. Сначала между людьми, а потом и при расчетах между отдельными предприятиями и целыми отраслями. Воцарялся безразмерный хаос. Города все больше превращались в загаженные барахолки. Народ осваивал профессии челноков, бомбил, спекулянтов. Но если в обычных городах люди еще могли найти себе праведные и неправедные, но приносящие определенный доход занятия, то в закрытых городах все было значительно сложнее и тревожнее...

Уместно напомнить, что снабжались наши закрытые города централизованно Управлением

рабочего снабжения (УРС) Минсредмаша через ОРСы градообразующих предприятий. Их фонды таяли на глазах. На складах ОРСов оставались запасы продуктов первой необходимости ниже критического уровня. Во избежание панических настроений, эта информация хранилась под самым строгим грифом секретности. Но выскобленные до блеска пустые прилавки магазинов были более чем красноречивы... Я вспоминаю наполненные ужасом и состраданием глаза прибывших к нам с гуманитарным визитом друзей из обеспеченной Норвегии, когда они видели интерьеры наших продмагов. Я помню, как некоторые из них, трудяги-фермеры, преподаватели и пожарные, в порыве своих лучших чувств, «случайно» роняли на пол в этих магазинах скомканные 5–10 долларовые купюры, наивно стремясь помочь нам несчастным и обздоланным.

А в Верховном Совете народных депутатов кипели свои страсти. Устанавливали свою законность и справедливость. Мы тоже попали под раздачу. Подвергались пересмотру все ведомственные и неопубликованные (из-за секретности) союзные постановления и нормативные акты. Наши, не обозначенные на географических картах, города оказались в зоне риска. К этим малоприятным законодательным сюрпризам уместно прибавить большую эмоциональную составляющую. Высшая справедливость не могла мириться с любыми проявлениями привилегий. Лозунг «Долой привилегии!» стал популярнее христианских заповедей. «Видишь, придумали, закрылись, жируют! Нечего прикрываться опасностью и секретностью, нас не испугаешь, а холодная война в прошлом. Все люди на Земле – братья! Разогнать эти райские куццы!»

Итак, похоже, мы у разбитого корыта: от централизованного снабжения нас вот-вот отключат; собственного бюджета у нас не может быть, т. к. мы не существуем; особый режим отменяется – законодатели подвергают сомнению целесообразность и обоснованность установления особого режима для городов и территорий РСФСР.

Возвращаюсь к тому месту, которое было похоже на лирическое отступление. Критический момент наступил. Теперь нам предстоит убедиться, чего мы стоим. Нет, кое-какие оценки своей состоятельности мы могли сделать и раньше:

– мы грамотно и демократично сформировали подотчетный исполком во главе с Г. З. Каратаевым, утвердили работоспособных замов и руководителей основных подразделений. Лучшей



мерой справедливости этих слов служит долголетнее пребывание на ключевых постах подобранных тогда кадров. Геннадий Закирович умело руководил исполнительным органом местной власти до 2004 г., а некоторые успешно трудятся и сегодня;

– при штатной численности аппарата городского совета 7 человек, была сформирована весьма работоспособная структура деятельности 150 депутатов;

– пытались прогнозировать развитие города в наступавших рыночных условиях;

– реализовали казавшуюся несбыточной мечту о городской газете;

– восстановили историческую справедливость: вернули из небытия одну из главных святынь Русской православной церкви, древний Саров по приглашению городского совета посетил Святейший патриарх Алексий II.

Всех полезных дел не перечислишь. И речь не об этом. Речь о том, что мы должны были сделать свое главное дело. Стать городом в законе. Ждать манны небесной мы не собирались. Уже осенью 1990 г. городским советом была создана так называемая «статусная группа», которой было поручено стать профессиональными законодателями. Группу возглавил В. И. Анненков. В нее вошли: И. Г. Жидов, Г. Ф. Иоилев, Л. К. Кузьмин, В. Г. Никишенков, Б. В. Певницкий, В. А. Трусов. Позднее В. Г. Никишенкова заменил В. Т. Глушков. В. А. Трусов выехал из города. В группе постоянно работал помощник председателя горсовета Е. Б. Косоулин. И вот здесь проявились лучшие качества наших людей, воспитанные теми обесцененными ныне устоями, включая воспитание в семье, коллективе, обществе. Сказались и традиции Средмаша делать все добротой, надежно, дальновидно, с соблюдением строжайших мер безопасности. Это была адская самоотверженная работа на общественных началах. По вечерам, в выходные, в сложной психологической обстановке велась эта работа. Нам, специалистам в совсем другой сфере деятельности, предстояло углубиться в огромное множество юридических тонкостей в области права, экономики и финансов, землепользования, экологических, медико-санитарных и иных сторон жизни города, перевести хорошо знакомые нам особенности существования в условиях особых режимных требований на юридически точный язык закона. Приходи-



*Сотрудник аппарата горсовета Е. Б. Косоулин, депутаты горсовета, члены «статусной» группы: Б. В. Певницкий, И. Г. Жидов, В. И. Анненков. 1991 г.*

лось погружаться в глубины разнопрофильного российского законодательства, изучать международный юридический опыт, вникать в тонкости земельных отношений, постигать тенденции развития суверенитетных appetites (речь о землях мордовского заповедника в обстановке предложения Б. Н. Ельцина брать суверенитета сколько хочешь). Всего не перечить.

Следует учесть, что это не только кабинетная работа. Это и поездки в Саранск, Москву. Депутаты Верховного Совета не скандировали хором: «Долой привилегии!». Они в большинстве своем просто были уверены в порочности системы закрытия городов. Правда, там были люди, немного знавшие про нас. Выходец из города Сосновый Бор при ленинградской АЭС В. А. Кирпичников стал нашим главным союзником, ледеколом в торосах ВС РСФСР. Ему мы во многом обязаны за общий успех нашего дела! Справедливости ради, должен признать, что поначалу проявившие себя нашими принципиальными противниками депутаты не были ни тупыми, ни упертыми. Просто их знания о системе закрытых городов первоначально строились на слухах и предположениях. Мне довелось провести в беседах, консультациях и совещаниях в общей сложности десятки часов. И когда они поняли особенности работы наших градообразующих предприятий, приняли, наконец, нашу формулу: «Это не мы отгораживаемся от остальной территории, это мы отгораживаем территорию страны от расположенных у нас потенциально опасных предприятий», дело пошло на лад.

Жизнь в других закрытых городах отличалась от нашей лишь нюансами. Те же невзгоды обру-

шились и на других. Председатели горсоветов и исполкомов находились в постоянном общении, обменивались накопившимся опытом, регулярно проводили двусторонние и общие встречи.

Был еще один московский кабинет. Без согласия его обитателя трудно было рассчитывать на успех дела. Когда нельзя, но очень нужно, то цель нередко бывает достижимой. Короче, председателю горсовета в январе 1991 г. удалось получить сорокаминутную аудиенцию у Б. Н. Ельцина. В результате была достигнута договоренность о его визите в Арзамас-16. Не скрывалось, что мы хотим добиться его содействия при прохождении проекта «Закона о закрытых городах» в Верховном Совете РСФСР. Визит состоялся 28 февраля 1992 г. Обещание помочь было получено. Этот визит памятен еще и тем, что здесь, в помещении закрытого музея был прилюдно подписан Указ о создании Российского федерального ядерного центра – ВНИИЭФ.

К этому времени подготовленный статусной группой проект «Закона» был представлен в Верховный Совет. Над проектом «Закона» начали активно работать в профильных комитетах ВС. В середине марта 1992 г. в город прибыла представительная делегация ВС. Были жаркие дебаты в Доме ученых в ходе встречи прибывших депутатов с руководителями и ведущими учеными ВНИИЭФ. Затем гости перебрались в помещение горсовета. В обсуждении проекта «Закона» участвовали городские депутаты, представители администрации ВНИИЭФ и завода «Авангард». В эпицентре событий была «статусная» группа В. И. Анненкова.

Хотелось бы напомнить, что когда «статусная» группа начала свою работу, председатель горсовета поставил в известность руководителей ВНИИЭФ, ЭМЗ «Авангард», местных силовых структур и пригласил их к сотрудничеству. Приглашение молча проигнорировали. Сотрудничество не состоялось. Как в свое время было написано в газете «Городской курьер», теперь для нас 14 июля не только день взятия Бастилии, но и наш собственный праздник – принят «Закон о ЗАТО».

Что для нас «Закон о ЗАТО» в редакции 1992 г.? Назову только два пункта, ясные и понятные каждому.

Это расставание с жизнью БОМЖа. Мы – город в законе, с пропиской на географической карте.

Это гарантия нашего безбедного существования благодаря главной, пятой статье «Закона»: «В доходы бюджета ЗАТО зачисляются все на-

логи и другие поступления с его территории. Дефицит бюджета ЗАТО покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ...».

В закрытых городах Минатома и Минобороны в 1992 г. жили в обстановке неуверенности в завтрашнем дне около полутора миллионов наших граждан. Я думаю, об этом событии нужно помнить, а героев-творцов этого гражданского подвига еще раз торжественно назвать поименно. Это – Анненков Владимир Иванович, Глушков Владимир Тихонович, Жидов Игорь Георгиевич, Иоилев Герман Федорович, Кузьмин Лев Константинович, Певницкий Борис Владимирович, Кокоулин Евгений Борисович. И сказать им большое спасибо от имени жителей ЗАТО Росатома и МО РФ.

### «Закон о ЗАТО» сегодня

«Закон о ЗАТО», к сожалению, сегодня утратил свое качество, которое его создателям казалось главным. Конечно, это хорошо, что «Закон» указал наше расположение на географической карте, дал городам человеческие названия, избавил его жителей от вынужденного вранья, отвечая на вопрос: «Где ты живешь?».

Но главное было не в этом. «Закон» компенсировал возникающие у жителей неудобства, созданные специфическими условиями проживания в закрытом городе, «узаконив правило», по которому теперь могли жить эти города: «Все налоги и сборы целиком остаются в городе, а при их недостатке осуществляются дотации из федерального бюджета». Здесь главное!

Приходится признать, что мы, создатели «Закона», чего-то не додумали, не учли. Не хватило нам изобретательности, чтобы придумать систему защиты «Закона» от саморазрушения. Слишком наивными, непредусмотрительными конструкторами мы оказались. Не сообразили, что им могут пользоваться не только люди с внутренним чувством меры. А ведь нам не хватило сообразительности добавить в пятую, самую главную статью «Закона», всего несколько слов. О том, что упоминающиеся в статье налоги и сборы, полностью остающиеся в городском бюджете, поступают от людей, предприятий и организаций, работающих на территории ЗАТО. Это могло бы не позволить изобретательным управленцам создавать в ЗАТО офшорные зоны, разрушая бюджеты множества регионов, которые несли неоправданные экологические и социальные расходы из-за хитро устроившихся прохин-



деев, зарегистрировавших свои, работающие за тридцать земель, высокодоходные предприятия в секретных городах. У кого из невольных жертв таких махинаций не вызовет это справедливого раздражения?!

Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что привлекаемые из других регионов предприятия заманивались налоговыми льготами от 50 до 70 %. Эти немалые деньги не поступали ни в какие бюджеты, т. е. страна в целом неслала прямые убытки. Это, в дополнение к экономическим потерям, вызывало и иные осложнения – сэкономившие за счет свалившейся из ниоткуда льготы предприниматели незаслуженно богатели, а предусмотренные законодательством выплаты находящимся за чертой бедности естественно сокращались. Разница между бедными и богатыми росла, все больше вызывая раздражение в обществе очевидной социальной несправедливостью!

Долго так продолжаться не могло – пятая статья в «Законе о ЗАТО» просто не стало! Так что же, эти разоблачения выносят приговор когда-то знаковому «Закону»? Вместо уважения его создатели должны быть обруганы? Думаю, нет! Люди, когда-то придумавшие, как добывать огонь помогали другим спастись от голода, холода и тьмы и не виноваты, что другие научились с его помощью сжигать чьи-то хижины или кому-то выжигать на плече клеймо. Разумная самокритика может иметь место, но только в конечном итоге все зависит от умения разумно пользоваться достижениями прогрессивной деятельности предшественников. Любой закон, как и живой организм, со временем изменяется. Существует практика внесения в закон поправок, связанных с различными изменениями обстоятельств в сфере его применения. Кроме того, часто возникает необходимость дополнить закон так называемыми подзаконными актами.

«Статусная группа» вела «Закон» в процессе его создания от имени городского совета г. Арзамаса-16, а позднее от имени Ассоциации закрытых городов Минатома. И после его принятия (как рождения ребенка) на протяжении нескольких лет на общественных началах заботилась о его судьбе. Было выпущено много постановлений Правительства РФ и других подзаконных документов, которые «встраивали» его в многоголосый оркестр действующих законов РФ. Но эта опека «родителями» не могла быть бесконечной.

К сожалению, ни мои, ни энтузиастов «статусной» группы убедительные советы продол-



*Бывшие члены «статусной» группы (слева направо): Л. К. Кузьмин, Б. В. Певницкий, В. Т. Глушков, В. И. Анненков. 2000 г.*

жить опеку «Закона» не находили должного понимания у наших преемников ни в Арзамасе-16, позднее Сарове, ни в Ассоциации. Мы говорили, что если мы не будем контролировать процесс неизбежного изменения «Закона», то это будут делать люди, далекие от желания сохранять в нем положения, ради которых мы его создавали.

Если сегодня объективно оценить внешний вид и внутреннее содержание нашего повзрослевшего на 25 лет создания, то, кроме заметно увеличенного в объеме, бросается в глаза его радикально сократившийся «удельный вес» и очевидное превосходство бывших противников создания «Закона» и завидная активность наших соратников, исторически не имевших отношения к процессу его нелегкого создания.

Пусть и бесполезно, но все равно приятно осознать, как далеко нам удалось заглянуть в свое будущее, пробивая наш «Закон»! Только через двадцать с лишним лет в России додумались до создания территорий опережающего развития – ТОРов. А ведь это мы, придумав свою любимую пятую статью «Закона о ЗАТО», закладывали условия для возможности создавать эти территории опережающего развития.

Думать и придумывать что-то полезное можно всегда, практически в любых условиях, было бы желание... и общественная потребность. Если по-умному анализировать прошлое, всегда есть шанс сделать будущее лучше настоящего!

**ТАКОЕВ Валерий Николаевич** –  
председатель городского совета г. Арзамаса-16  
в 1990–1993 гг.