

Статьи и интервью последних лет / Recent articles and interviews

Текст / text

Владимир Павлов /
Vladimir Pavlov

Иосиф Скаковский /
Iosif Skakovsky

It is necessary to clearly separate the functions of the state from those of the settlement. The definition of "democracy" should not do without the definition of "self-government". A true self-government is an association of owners of the given territory, within the boundaries of the settlement. These owners are to govern in this territory. The government in the person of federal and regional officials should be a defender of one's rights, including the rights of property.

The whole system of power, both local and state, should be an infrastructure serving for the citizen. But we do not adhere to the position of self-government as the main principle of power, still keeping to autocracy, its main contraposition. The Constitution of the Russian

Federation defines the state as a bearer of law and order, giving the municipalities the right and the obligation to represent the citizens' public interests. So the legislation excludes the direct participation in entrepreneurship for both of them. Violation of this principle inevitably leads to the system corruption. The state official should always remember that he is not appointed to dispose of the property of settlements and individuals as he thinks fit. He should be aware that he is to consider the matters of order. This order, defined by Russian national consciousness as justice, should be supported by the state. And the municipal deputies and officials should remember that they are the executors of the citizens' will.

Самоуправление как школа демократии / Self-Government as a School of Democracy

Статья была опубликована в сентябре 2008 года в одной из газет Санкт-Петербурга. Печатается по материалам сайта www.politrusssia.ru.

Многое в общественной атмосфере нашей страны определяется тем, что мы перед собой и друг другом в той или иной степени лукавим.

Это лукавство порождено в том числе и несостоявшимися надеждами на то, что в конце 80-х годов начали величать перестройкой. Часть из нас понимает суть происходящего, но по старой российской привычке боится сказать об этом вслух: кто его знает, как оно дальше пойдёт. На рубеже 80–90-х годов российское общество ринулось управлять государством, не научившись управлять своим домом, кварталом, городом или посёлком. Так сложилось, что строительство новой, демократической России мы начали с крыши, с формирования высших органов государства. Стоит ли удивляться, что, как только изменилось направление ветра, эту крышу начало сносить?

Однако от той эпохи нам все-таки осталась Конституция с ее политической формулой самоуправления. То есть функция государства, по нашей Конституции, заключается не в том, чтобы управлять хозяйственными вопросами в масштабе страны или тем более города, как управляют заводом или учреждением. Мы живем в своей стране, а не на предприятии. И не надо превращать государство в предприятие, а нас в трудовой коллектив. И народ наш – это не сотрудники, не трудящиеся на предприятии, а граждане или нация. Нация – это и есть все граждане страны, имеющие в ней определенные права и несущие определенные обязанности, неотделимые от этих прав. В гражданском плане каждый из нас представитель нации, в конце концов, подданный этой страны. А государство – всего лишь группа чиновников, входящих в правительство и выполняющих функции по политическому руководству, определенные в Конституции. Поэтому, когда я слышу от претендента на одну из высших судебных должностей России слова о том, что главной ценностью нашего государства являются его люди, я только развожу руками. Потому что я всегда думал строго наоборот, считал, что это государство является собственностью нации, а не граждане – собствен-

ностью государства.

Мы все составляем одну нацию, а каждый из нас – гражданин. А что значит «гражданин»? Гражданин – это в первую очередь житель поселения. Поселение – конституционное понятие. И Конституция РФ тесно связала понятие поселения с понятием о самоуправлении. Ее 131-я статья гласит: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Граждане и есть жители, которые осуществляют самоуправление внутри границ поселений, в которых они живут. Там, где нет самоуправления, там нет граждан. А когда государство начинает непосредственно управлять в сферах, отнесенных Конституцией к вопросам местного значения, это волей или неволей оборачивается произволом. А ведь единственной формой диктатуры, которую признали оба наших президента, прошлый и настоящий, является диктатура Закона, т. е. права.

Необходимо четко отделить функции государства от функций поселения. В этом вся хитрость. Для меня нет понятия «демократия» без понятия «самоуправление». Что такое реальное самоуправление? Это ассоциация собственников на данной территории, в границах поселения. Именно они и должны осуществлять на этой территории управление. В поселении существуют два вида основных вида собственности – частная и муниципальная. Имеют ли право жители муниципального образования сказать «нет», если региональная власть решает построить на его территории жилой дом или проложить через это муниципальное образование дорогу, которая будет иметь значение для всего мегаполиса? Конечно, имеют. Если я через территорию муниципального образования пропускаю Орловский туннель, то тем самым разрушаю это муниципальное образование.

Вся мировая история свидетельствует о том, что именно самоуправление было школой и источником демократического устройства общества. И демократия в России невозможна без реально работающего, опирающегося на активность жителей местного само-

управления. А между тем обратите внимание на такое обстоятельство: мы только три года назад приняли новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Закон полностью еще не успел войти в силу, но за это время в него уже внесена 31 поправка. Это катастрофа с точки зрения функционирования закона. Именно одна из таких поправок лишила петербуржцев, как и москвичей, их конституционного права на создание самостоятельных, независимых от государственной власти органов самоуправления, предоставив право определять их полномочия Законодательному собранию Санкт-Петербурга.

Я не думаю, что Санкт-Петербург как субъект федерации имеет недостаточно компетентное руководство. В руководстве Петербурга достаточно грамотные люди, но они не всегда остаются в рамках своих, государственных функций. Есть Санкт-Петербург – субъект федерации, мегаполис, именно в этом качестве он присутствует в нашей Конституции. Но куда исчезли города на территории этого субъекта федерации? Ведь мегаполис – это конгломерат поселений, как, например, Большой Париж. А у нас в Петербурге, по утверждению городских чиновников, вообще отсутствуют земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности. Если верить статистике, то 83% земли в Петербурге принадлежат государству.

Нам говорят о некоей собственности Петербурга, которой управляют органы государственной власти: администрация и Законодательное собрание. А что такое, собственно говоря, Санкт-Петербург? Не так сложно, заглянув в Гражданский кодекс РФ (гл. 2), принятый в те времена, когда Государственная дума еще была местом для дискуссий, убедиться: субъектами права, а значит, и собственниками, могут быть только лица физические или юридические. Санкт-Петербург ни тем, ни другим не является. Он объект права, а не его субъект. Но именно нарушение этого принципа и превратило чиновника в распорядителя нашим имуществом, стало источником произвола.

Государство в лице федеральных и региональных чиновников должно быть защитником моих прав, в том числе прав собственности. Но если губернатор, представляющий государственную власть, сам занимается хозяйственной деятельностью, например определяет участки для строительства, решает вопросы расселения домов, то у кого мне искать защиты, если в результате этих действий мои права оказываются нарушены? Если полномочия государственной власти и местного самоуправления не разведены, как это и происходит в Петербурге, то надежд на эту защиту нет. Вот и пишут люди письма и обращения президенту, потому что другой инстанции, у которой можно искать защиты, они не знают. Конституционное право, закладывающее конструктивный конфликт между государственной властью и органами самоуправления, дает возможность гражданам защищать свои права и интересы.

К сожалению, нынешние муниципальные органы в Петербурге – это в большинстве случаев дутое, несостоявшееся самоуправление. И откуда оно может быть иным, если только 4–5 % населения принимают участие в выборах депутатов муниципальных советов? Функции государства в этих обстоятельствах должны состоять не в том, чтобы подменять собою органы самоуправления, а в том, чтобы создать условия для проведения нормальных выборов, чтобы голоса считали люди, представляющие население данного округа и подчиненные ему. Сегодня надо вести речь о становлении муниципальных органов в Петербурге, о создании

их заново, чтобы они не столько выражали свое мнение, сколько запускали механизм выражения интересов каждого члена сообщества. Именно для этого в рамках каждого из муниципалитетов согласно закону должны проводиться публичные слушания, которые у нас в этом формате вообще не проводятся. Вместо этого формальным проведением слушаний занимаются районные администрации, то есть органы государственной власти.

Мы спорим о том, хорошим или плохим хозяином нашего города является Валентина Ивановна Матвиенко. Но почти никто не ставит вопроса, а вправе ли губернатор претендовать на имя хозяина региона или хотя бы в какой мере и степени он имеет право быть этим хозяином. Всю жизнь мы выбираем себе барина вместо того, чтобы осознать, что барин – это ты сам. Вся система власти – и местной, и государственной – должна быть инфраструктурой, обслуживающей тебя, гражданина. Но мы пока остаемся не на позициях самоуправления как главного принципа организации власти, а на позициях его антитезы – самодержавия. Самодержавие – это не царь, не монархия, это примат интересов государства над интересами граждан. В Европе, как известно, существуют монархии, которые носят абсолютно демократический характер и в которых существует чрезвычайно эффективное самоуправление. Конституция РФ определила государство как носителя закона и порядка, предоставив муниципалитетам право и обязанность представлять публичные интересы жителей. Поэтому законодательство исключает и для тех, и для других прямое участие в предпринимательской деятельности. Если этот принцип нарушается, системная коррупция становится неизбежной. Государственный чиновник должен твердо помнить, что он назначен не для того, чтобы распоряжаться по своему усмотрению собственностью поселений или тем более отдельных граждан, он должен понимать, что его дело заниматься вопросами порядка. Вот этот порядок, который в русском национальном сознании определяется как справедливость, и должен поддерживаться государством. А если чиновник вдруг стал богаче даже на маленькую сумму, превышающую его жалование, то это не просто коррупция, это разрушение системы государства. А муниципальным депутатам и чиновникам не следует забывать, что они – исполнители воли населения, как об этом говорится в главе 8 Конституции: «Статья 130

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

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

Статья 132

<...>

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Как видите, конституция допускает передачу местному самоуправлению отдельных полномочий государства, но в ней и речи нет о передаче государственным органам каких-либо функций местного самоуправления.