

ЗНАНИЕ-ВЛАСТЬ!

Концептуальное приложение. Срок актуальности информации - не ограничен.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ УСКОЛЬЗАЮЩЕЕ ГОСУДАРСТВО

Денис Орлов

Мы привычно соотносим понятия народ, страна и государство. Можно сказать, что народ и страна – две ипостаси одной большой системы, а государство - жесткая несущая конструкция, обеспечивающая их бытие и воспроизводство. По Гегелю, государство “есть непосредственная действительность отдельного и по своим природным свойствам определенного народа”.

С.Г. Кара-Мурза “Народ, страна и государство”

“Местное самоуправление” – одна из самых туманных метафор современного политического языка, которая одинаково приятна слуху и стойкого коммуниста, и “белого патриота”, и интеллигента в стоптанных ботинках, голосующего за СПС и “Яблоко”. “Красные” помнят слова классиков марксизма о самоуправлении трудящихся, “новым белым” греют душу бредни Солженицына о земствах, демократов усыпляют отсылками к “мировому” или “европейскому” опыту. Все понимают, что самоуправление – это самоорганизация общества, которая “здесь и сейчас”. И почему оно должно быть противопоставлено государству – самоорганизации народа в прошлом, настоящем и будущем – думать не желают.

Не только обыватели, но часто и искушенные в политических вопросах граждане пребывают в плену собственных фантазий на эту тему, но между ними не возникает ни острых споров, ни осмысленного обсуждения. Ученые (в основном юристы) пишут и успешно защищают кандидатские и докторские диссертации. А депутаты Государственной Думы и чиновники всех рангов заявляют о “возрождении местного самоуправления”, зачастую одновременно ссылаясь на взаимоисключающие примеры: передовой европейский опыт, земскую реформу Александра II и вечевую Новгородскую республику. Государственные мужи со всей серьезностью готовы признать какие угодно “проблемы местного самоуправления”, тщательно обходя вниманием суть проблемы: “Ах, нет денег! Ох, законы сырые! Ах, низкая правовая культура населения!” Коммунисты, либералы, единоросы, “консерваторы” и патриоты тоже используют несколько выражений, идущих по касательной от смысла. Мысли не за что зацепиться, как на льду.

Под таким словесным наркозом уже почти двадцать лет выстраивается уродливая система организации государственного управления, которую собирались силой оружия установить гитлеровские стратеги и о которой мечтали многие у них почерпнувшие наши противники в “холодной войне”. Лишить русских и другие народы России большого пространства, заключив их в резервации, как индейцев. В идеале – каждой деревне свою администрацию, свою церковь, свой язык, свою мифологию. Местное самоуправление для нашей политической системы намного более значимо, чем способы формирования высших государственных органов или сверхполномочия Президента России, потому что речь идет о более фундаментальных вопросах организации власти и признании народа ее источником.

1. Ради чего были ликвидированы Советы

Истеричные вопли о том, что у нас нет местного самоуправления, надо перенимать передовой европейский опыт и одновременно возрождать земства, то есть бежать во все четыре стороны от Советов и совка, стали раздаваться еще во времена Пере-

стройки. Мол, необходимо демонтировать тоталитарную административно-командную систему, произвести децентрализацию управления, и тогда “свободы и прав человека” станет больше. По-своему это озвучил Солженицын в начале 90-х: русским нужно закрыться в неких землях, как староверам в скитах, и вдали от цивилизации замаливать выдуманные им грехи.

Мне придется оговориться: я не собираюсь доказывать преимущества Советов перед какой-либо иной системой. У многих само понятие Советы вызывает раздражение и различные ненужные ассоциации с партией и КГБ, “сталинскими репрессиями” и т.п. Речь идет о структуре, которая являлась стержнем государственного организма, и о том, что все проводимые реформы направлены не на замену этого стержня каким-то другим, а на его ликвидацию. Пространство государства не было разделено на “параллельные миры”, а госсобственность – на государственную и муниципальную (негосударственную).

Необходимо уяснить, что с 1993 года этого стержня у страны нет, и потому не стоит уподобляться дурачкам и провокаторам, которые “борются с путинской вертикалью власти”. Ее больше нет. Под этой “вертикалью” подразумевается нечто противоположное – отсутствие подчиненности одного уровня власти другому. Правильно было бы назвать такую специфическую иерархию, построенную на принципах отсутствия соподчинения, общих целей и ответственности, не “вертикалью”, а “нагромождением”. Федеральные органы государственной власти занимаются чем-то исключительно федеральным, республиканские или областные – чем-то своим региональным, местные живут своими местными “проблемками”. Правительство не отвечает за положение дел в регионах, регионы – за положение дел в муниципалитетах.

Даже в последней редакции Конституции РСФСР сохранилось положение, согласно которому “народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации, и непосредственно”. Каждый Совет на подведомственной территории выполнял главенствующую роль. Местному Совету подчинялись все местные органы власти, кроме прокуратуры, суда или объектов Минобороны, но последние не стояли выше в иерархии, поскольку за местным Советом стоял по цепочке другой, а там и Верховный Совет. Местный Совет то, что не возглавлял, обязательно координировал или организовывал. Вся организационная жизнь района (города) была сфокусирована в одной точке. Любой местный вопрос имел значение государственного, и почти любой государственный вопрос решался на местах. Ельцин не зря боролся с “всевластием Советов” и даже расстрелял Верховный Совет – это была действительно “вертикаль власти”, которая слишком сильно связывала в единое целое народ, страну и государство. С дроблением власти на государственную и негосударственную такая проблема решалась просто.

Сразу после уничтожения СССР в Конституцию РСФСР было внесено положение о местном самоуправлении и дано его определение: самостоятельная (под

свою ответственность) деятельность населения. В Конституцию 1993 года эту норму включить не стали, однако в несколько ином виде сохранили в федеральном законодательстве. Зато внесли дополнение: органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Дабы отбить любые поползновения к пересмотру этого положения, его включили в статью 12 Конституции, то есть в главу 1, которую практически невозможно изменить. Такое разделение касается не просто органов власти, а самой власти как таковой. До 1993-го власть была государственной от Москвы до сельсовета, а затем “вертикаль власти” стала слоеной, как луковица: РФ состоит из субъектов, субъекты – из муниципалитетов. Можно считать, что с момента принятия новой Конституции основной правовой скелет создаваемых резерваций для русских был готов.

Нам необходимо держать в уме эти два положения, чтобы исследовать последствия:

1) местное самоуправление – самостоятельно, и берет под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения;

2) органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов, то есть являются негосударственными (!) органами власти.

Итак, на население было переложено содержание ЖКХ, дорог, больниц, школ, и решение еще очень многих задач местного значения – за счет собственных средств. А бывшие Советы и их исполкомы, которые ранее занимались этими вопросами, стали не просто ниже в единой иерархии госорганов, а потеряли государственный статус. Почти никто не обратил внимания на то, что такими нововведениями страну вывернули наизнанку. Демократы “привычно” население городов и районов к органам местного самоуправления (МСУ), а последние “выставили за дверь”, отделив от государства, как церковь. Органы МСУ из исполнителей воли народа на конкретной территории были превращены в объект надзора, а значит, и “привязанное” к ним население. Понятно, что на такой фокус ни Ельцину, ни Бурбулису с Шахраем никто разрешения не давал.

2. Алиби власти

Во всех прошедших кампаниях от “берите суверенитета столько, сколько унесете” до “инвентаризации государственных функций” и “приведения регионального законодательства в соответствие с законодательством РФ”, вне зависимости от стремления посеять хаос или навести какой-никакой порядок, угадывается постоянный поиск алиби. Алиби – это подчеркнутая непричастность к происходящему. “Алиби власти, ее заведомое небытие-В-ситуации исключает представление об эффективном вменении ответственности. Пространство лишается центральной точки, ситуация разваливается” (М. Ремизов). Не ремонтируются городские дороги, заморозили город, другой, третий... – виноваты местные чиновники; сельскохозяйственные предприятия на грани банкротства – в действии жестокие законы рынка; не выплатили во время пособия на содер-

жание детей – попустительство региональных властей и т.д. Преступник всегда мечтает иметь железное алиби, а когда он имеет право творить право – такое алиби непременно находится.

Государственная бюрократия была разделена на государственную (федеральные служащие и служащие субъектов) и муниципальную (негосударственную). С принятием ельцинской Конституции неубедительная формула оправдания: “Это не я! Это мои руки!” была заменена действительно убойной: “Это не я! Это – НЕ мои руки!”. Не отвечает государство за деятельность негосударственных органов!

Возьмем для примера самый чистый случай – жилищно-коммунальное хозяйство. Практически все объекты инфраструктуры были переданы в муниципальную собственность. Предоставление жилья, а также организация тепло-, газо-, электро-, водоснабжения, водоотведение и снабжения населения топливом – предмет исключительного ведения местного самоуправления. А местное самоуправление – это мы с вами. Оцените по достоинству подвиг демократов.

Реализация множества государственных функций обрывается уже на уровне органов власти субъектов Федерации и зачастую ограничивается законодательным регулированием, установлением стандартов и нормативов и надзором за их соблюдением. Например, есть такая функция – образование. Она едина, но ее можно разделить на несколько подфункций – высшее, послевузовское, общее среднее, дошкольное и т.п. А получается, что этот “трос” разрублен на три части: Федерация–субъект–муниципалитет. С какого-то момента просвещение перестает быть государственной функцией, и ее начинают осуществлять негосударственные органы. Границу ответственности определяет Законодатель. У Федерации в принципе остается одна забота – лепить законы и утверждать инструкции. Такие сферы, как народное образование или культура, еще недавно представляли собой сложные системы с постоянными связями. Сегодня они носят фрагментарный характер со случайными или односторонними связями, которые иногда и вовсе основаны на сделке.

Как определить эффективность проводимой Правительством социальной политики, если за окончательные результаты оно не отвечает, а целей не ставит? Неужели по количеству принятых постановлений и подготовленных законопроектов? Вот громогласно заявили о реализации “национальных проектов” в области здравоохранения. Оказалось, что под “национальным проектом” подразумевалось доленое участие бюджетов трех уровней в дополнительном финансировании некоторых расходов объектов здравоохранения. Пятнадцать лет заставляли муниципалитеты сокращать (“оптимизировать”) расходы на образование и здравоохранение, потому что они входят в комплекс местных забот, на которые плевать. Потом вдруг объявили их приоритетным направлением государственной политики, но из всего массива проблем выбрали некоторые фрагменты этих больших систем, вроде повышения зарплаты врачам общей практики. И следовательно, мы лишь получаем подтверждение, что само государство отказалось признать эти сферы жизни общества предметом единой государственной политики.

Подход “Ну ладно, так и быть. Поможем” напоминает раздачу милостыни: можно дать, а можно отвернуться.

Органы местного самоуправления выполняют роль буфера между государственной машиной и населением. Те же размеры тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг определяются решениями государственных органов и монополистов, но население видит только решения своих городских дум и распоряжения мэрий. Зачем каждому муниципалитету свой Устав, если он на 90% – калька с Федерального закона? Этому придается такой смысл, что население согласно, и своим волевым решением подтверждает решение Законодателя. Органы местного самоуправления от имени населения легитимируют решения, которые принимаются в высоких кабинетах государственных учреждений и корпораций.

Удивляет, что СМИ удалось убедить не только обывателей, но и многих властителей дум в том, что почти все проблемы возникают от некомпетентности и коррупции местных чиновников. Коррупция коррупцией, но именно отделение органов власти городского и районного звена от государства делает и государство, и местное самоуправление недееспособными. Представьте, что по инициативе Верховного Главнокомандующего все, от рядового и до командира батальона включительно, вдруг потеряли бы статус военнослужащих Российской армии. Батальоны и роты должны были бы принять собственные Уставы и утвердить собственные планы войны с вероятным противником. В такое верится с трудом: большой стране нужна мощная армия, а не сброд полевых командиров. Местное самоуправление способно управлять в десятки раз хуже, с большими издержками и намного ненадежнее. То, что годилось 200 лет назад для деревни, не подходит обществу, пережившему модернизацию. Те же местные органы архитектуры, экономики, гражданской обороны, ЖКХ и финансов в СССР были не какими-то там отрезанными от мира робинзонами или окруженцами в лесу. За ними стояла вся организующая мощь Советского государства с его научными институтами, Госпланом и многими другими структурами. Теперь 50 местных чиновников какого-нибудь района должны быть одновременно законодателями, управленцами, учеными, инженерами и много кем еще. Вот это и есть подобие фантастической картины, когда штаб стрелкового батальона самостоятельно планирует и исполняет войсковую операцию, которая заканчивается мытьем солдатских сапог в Индийском океане.

Конституцией дополнительно к разделению власти введено разделение собственности на государственную и муниципальную. Эксплуатация школ, котельных и внутригородских дорог не приносит прибыли, а требует достаточно больших расходов. Поэтому в муниципальную собственность передали по Постановлению Верховного Совета от 27 декабря 1991 года N 3020-1 находившиеся на балансе местных Советов жилой фонд, учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта. “Правовое, демократическое, социальное государство” просто отбросило как ненужный хлам большую часть инфраструктуры, обеспечивающей воспроизводство народа. Зачем иметь все эти социалистические излишества в государственной собственности, если бре-

мя расходов и риск гибели имущества несет его собственник? Гораздо комфортней это добро передать в муниципалитет.

Но надо всегда помнить, что собственностью являются не только дороги, мосты и водопровод. Собственность – это еще и бюджет. Федеральный бюджет – это собственность Российской Федерации, бюджет области – это собственность региона, местный бюджет – собственность города или поселка. Бюджеты нижестоящих уровней всегда были дотационными. Но если при дотационных бюджетах в Советской России строились школы и больницы, то в муниципалитетах они рушатся и закрываются. Население России поставлено в положение глупого медведя из известной сказки “Вершки и корешки”. Хитрый мужичек производит распределение всего, что имеет с медведем на двоих: медведю – инфраструктуру, мужичку – деньги; медведю – ответственность, мужичку – власть и свободу.

Путин недавно реформировал то, что по отношению к так называемому “местному самоуправлению” начал Горбачев, а продолжили Хасбулатов и Ельцин, . Отныне органы государственной власти в постперестроечной России сами определяют те сферы жизни страны, к которым они НЕПРИЧАСТНЫ и в какой степени непричастны, а государство выступает не как участник всех происходящих процессов, а как Законодатель и Надзиратель. Наше государство приобретает качества полицейского государства не вследствие наличия звероподобного ОМОНа, увеличения штата прокуратуры и тайной полиции, а тогда, когда рвет все обратные связи с народом и позиционирует себя внешней непричастной к происходящему в стране силой. Силой не организующей, а надзирающей и подавляющей.

3. Упразднение народа

Разумеется, такую конструкцию “местного самоуправления”, которая лишает государственный аппарат дееспособности, нельзя объяснить одним лишь желанием государственной элиты уйти от ответственности за происходящее в “этой стране”. “Алиби власти” – это первое, что бросается в глаза.

Как определяет Конституция, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Из этих положений следует, что народ реализует свою власть через органы государственной власти, но уже на уровне местного самоуправления он перестает быть народом, а становится населением. Мало того, что в иерархии субъектов народ поставлен ниже не только гражданина, но и “человека и гражданина” (ст. 2 Конституции), так он еще по воле Законодателя то появляется, то исчезает. Ведь понятие “государство” соотносится с понятием “народ” и “гражданин”, но не с понятием “население поселка/города”.

Понятие “многонациональный народ” – предмет дис-

куссии. Но почему те же националисты не желают замечать то, что, даже определив русский народ в качестве государствообразующего народа, без исключения из текста Конституции статьи 12 ничего не изменится? Русский народ в масштабе РФ или в границах бывшего СССР есть, но его нет в поселке Верхняя Сосновка. Есть население, а народа нет. И в соседнем районе та же картина, и в районном центре. И так по всей стране. Заставив думать, что общая проблема вовсе не общая, а множество мелких и частных (почему у нас так не любили фразу “это твои проблемы”), тем самым внушают: и единого народа у нас нет, а есть множество групп населения. Их можно дробить до бесконечности, до каждого человека, размельчая проблемы и возлагая их решение на каждого. Та же ситуация с “ржавыми трубами теплосетей” (разве это не общенациональный вопрос?), так как закон четко определяет – это проблема не государственная (народная), а исключительно местная, муниципальная (значит, проблема населения Верхней Сосновки). Народ, перестающий осознавать общенациональное бедствие общей бедой, разрушается и в перспективе нежизнеспособен.

Произведена грандиозная подмена. Некто (Законодатель) вопреки реальным историческим вызовам и угрозам фактически запрещает народу отвечать на них как целому. Для федеральной власти чрезвычайно удобно самостоятельно решать с кем “иметь дело”: с народом или рыхлыми территориальными меньшинствами, заключенными в границы субъекта Федерации и/или муниципалитета. Власть по отношению к меньшинству – суверенна (разумеется, я не имею в виду “меньшинства по убеждениям” и разные другие нехорошие случаи). Но для страны это губительно.

По признанию одного из авторов федеральных законов о местном самоуправлении, которые принимались в 1995-м и 2003-м, в основу определения МСУ положен неверный перевод с французского Европейской хартии местного самоуправления. Пусть Законодатель выбрал из трех имевшихся переводов хартии один неверный – это случай, достойный подзатыльника. Гораздо важнее другое: почему вопрос о государственной власти в России решается исходя из каких-то международных документов? На каком основании то, о чем договорились между собой несколько европейцев, вдруг становится законом и для русских?

Вчитаемся в определение местного самоуправления (ст. 1 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” от 06.10.2003 № 131-ФЗ):

”Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций”.

Демократия, как известно, – это власть народа, а не его части. Население в данном случае – не синоним по-

нения “народ”, точно так же как понятие “гражданин” не синонимично понятию “нация”. И дело не только в том, что наша демократия – не для всего народа, а лишь его части, а в том, что это часть с некоей собственной судьбой.

Достаточно взять во внимание только этот момент, чтобы утверждать: народ-суверен при определенных законодательных махинациях становится чем-то бессубъектным и призрачным. Если государство не принадлежит народу, значит, оно принадлежит кому-то другому. И потому из универсального политического института государство превращается в инструмент подавления и принуждения.

Местное самоуправление, которое пытаются представить “важнейшей формой самоорганизации общества”, связанной с управлением местными делами, приводит к следующему положению вещей: некие лица имеют право решать, что является общенациональным вопросом, а что таковым не является. Речь идет о появлении односторонней зависимости от некоего непроговоренного третьего – элитной группы, которая лишь частично представлена в качестве официальных лиц государства. Элита, освободившись от своего народа, получила в бессрочное пользование государственную машину. Но сегодня элита – это умозрительное понятие, так как всех поименно не перечислишь, но и как класс/группу не определишь. Это и не каста, и не служилое дворянство, и не партия – “орден меченосцев”. Да, среди элиты имеются такие всем известные персонажи, как Президент или судьи Конституционного суда, но это ничего не меняет: действительным субъектом власти в политической системе России является не ее народ, а группа лиц, чей статус не установлен.

Элита, упраздняя народ как политический субъект чисто юридическими средствами, тем самым самоослепляет себя. Народ этого не то чтобы не видит, но изо всех сил старается не замечать: “вижу, но не верю”. Два субъекта подвержены разной слепоте – один не видит другого, второй отказывается замечать провозглашенное от его имени отсутствие себя как целого, и за счет того сохраняется политическое равновесие. Возможно, этим же объясняется почти инстинктивная слепота всех течений оппозиции. Ведь понять самим и объяснить людям, и без того оглушенным и подавленным, что такое местное самоуправление и какие последствия оно несет – это лишить народ и государство еще одной спасительной иллюзии. Но увидеть истинное положение вещей еще не означает с ним смириться. Даже местное чиновничество, а бюрократия – это тоже часть народа, заставили понять буквально их собственный статус совсем недавно и с большим скрипом. Значит, есть сопротивление, но им надо воспользоваться, пока его потенциал не иссяк.

Да, выступление оппозиции против местного самоуправления можно представить как выступление против основ конституционного строя. Но в действительности борьба против МСУ – это борьба народа за власть, за государство, которого его лишают, то есть борьба за демократию в прямом смысле слова. Необходимо бороться с явлением, но не за “слово” – понятие местного самоуправления, как бы ни было приятно нашему уху, не имеет истории и нам принадлежит в меньшей степени, чем Законодателю. Власть “над словом” в данном случае даже у неких евро-

пейцев больше, чем у народов России. Поэтому оставим его либералам, пусть оно займет свое место в одном ряду с “приватизацией”, “гласностью” и “предоставлением государственных услуг”!

4. Два мира

Административным единицам: району, городу, нескольким сельским поселениям просто сообщили новый дополнительный статус, от имени которого выступают органы местного самоуправления, – муниципальные образования. И муниципальные образования стали таким же предметом правовых и политических манипуляций, как и в примерах, рассмотренных выше.

Одна и та же географическая точка нашей страны одновременно находится в трех различных политико-правовых режимах: государственная территория, территория субъекта Федерации и территория муниципального образования. Та или иная территория района или города, представленная в качестве административно-территориальной единицы, – это часть государственной территории, которую государство обязано защищать, обустраивать, развивать необходимую инфраструктуру и т.д. Та же единица административно-территориального деления, “упакованная” в статус муниципального образования, законодательно наделена особой субъектностью, и отделяет, а в некоторых случаях и четко противопоставляет муниципалитет государству, подчеркивая такое разделение.

Как все чаще проговариваются “государственные деятели”, муниципалитеты должны в будущем рассчитывать только на собственные силы с минимальной государственной поддержкой. “Выживут, так и так выживут”, что тут скажешь. Только надо помнить: “собственные силы” (собственные доходы) – это ровно то, что муниципалитетам позволил иметь Законодатель. Федеральные власти всерьез планируют допускать к участию в той или иной федеральной программе регионы, которые “победят на конкурсе”. И принуждают регионы распространить такой подход в отношении муниципальных образований. Не будьте наивными – это не соцсоревнование, а одно из мощных средств, которым наши борцы за “территориальную целостность” не просто стимулируют сепаратизм регионов, но и легитимируют его, прекрасно отдавая себе в том отчет. Этот ресурс находится в руках не региональных элит, а тех, кто определяет политику федерального центра. Что должен чувствовать бюджетник и члены его семьи, которые прочитают в газете заявление губернатора или мэра: “Мы вынуждены сократить расходы бюджета по таким-то статьям, потому что наша область (республика, район, город) не была допущена к участию в такой-то федеральной целевой программе и не вправе рассчитывать на финансовую помощь в таком-то размере”?

Для иллюстрации статуса муниципалитета приведу извлечение из Гражданского кодекса РФ:

- Российская Федерация, субъекты Российской Федерации... а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях,

регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами;

- Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ч. 4 ст. 126 ГК РФ);

- субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации (ч.5 ст. 126 ГК РФ).

По-своему эти нормы повторяются в бюджетном законодательстве и во многих других документах. Смысл их сводится к тому, что территория государства, представленная в виде муниципальных образований, лишается государственной защиты. Муниципальное образование и заключенное в его границах территориальное меньшинство уравнивается в правах с пивным ларьком или спичечной фабрикой. То есть оно, уж извините, “опускается” до статуса коммерческого предприятия с некоторыми изъятиями. Следовательно, интересы территориальных меньшинств не могут быть препятствием для всеобщего рынка, конкуренции и конкурентоспособности – высшей ценности нынешней демократии. Собственно, и сами эти интересы выставлены на рынок: с одной стороны, потребности людей обращены вовне муниципалитета в виде муниципального заказа, а с другой – обращены вовнутрь в виде предоставления муниципальных услуг. То есть за счет средств бюджета – налогов с населения – муниципалитет приобретает некий товар на общем рынке и потом не распределяет между людьми, а вновь обращает в товар! Лечение в муниципальном учреждении здравоохранения в некотором смысле уже не только негосударственная функция, а товар. Хочешь – бери, не желаешь – проходи мимо.

Мне могут указать на то, что и Российская Федерация уравнивается в правах с ларьком, судя по определению. Это не совсем так, поскольку к ведению Российской Федерации статьей 71 Конституции отнесено гражданское право, а также “установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки”. Поэтому федеральная власть в любом случае стоит над ситуацией. Но и РФ будет низведена до того же пивного ларька с вступлением России в ВТО (о чем я еще скажу далее), так как в нашу Конституцию вмонтирован принцип верховенства международного договора над национальным законодательством (ч.4 ст. 15). С вступлением РФ в ВТО мы окончательно потеряем экономический суверенитет и де-юре, и де-факто – социально-экономическая политика будет во многом определяться исходя из содержания документов ВТО.

Показательным является то, как год назад была осуществлена новая “нарезка” территорий муниципальных образований в связи с принятием новой версии Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 №131-ФЗ. Вот что написано о границах сельских поселений (извлечения из ст. 11 этого закона):

”1. Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями;

б) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый);

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

11) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях”.

Обратите внимание на факторы, в зависимость от которых поставлено определение границ сельских поселений. 1000 человек, живущих на площади с радиусом, равным расстоянию “пешеходной доступности” центра до периферии. Сами собой напрашиваются сравнения с проведенной Хрущевым кампанией по ликвидации “бесперспективных деревень”. Какими высокими целями нынешние борцы за демократию от партий “Яблоко”, СПС или “Единой России” объяснят свои действия? Чью волю реализует безликий Законодатель?

Федеральный Центр использует положение Конституции для установления такого режима, при котором Центр относится к территории России, как к сумме отстоящих субъектов, как к подвластной, но не своей земле. В борьбе “Центра и регионов”, “государства и местного самоуправления”, “общества и государства” все мы как народ и каждый по отдельности становимся пассивными наблюдателями того, как части одной системы беззастенчиво торгуют национальным достоянием и нашей свободой. Достаточно вспомнить, как распределяются расходные полномочия и доходные источники между Центром, регионами и муниципалитетами и куда отправляются “лишние деньги для экономики”.

Существует и еще проблема: повторяя, как китайские болванчики, слово “общество”, наши интеллигенты и чиновничество, наверное, сами не понимают, о чем говорят. Что, например, может означать такое выражение: “борьба государства и общества”? Нормально ли это в

приложении к сегодняшнему местному самоуправлению? И почему русский человек должен свою Малую Родину определять в противостоянии Большой? Ведь в борьбу с “государством” в случае с местным самоуправлением вступает местное сообщество или, другими словами, население одного, максимум нескольких муниципалитетов. Государство воздействует на муниципалитеты с помощью закона (да и сами муниципалитеты возникли по воле Законодателя), а законы надлежит исполнять. Поэтому в положение заведомо проигравшего попадает все общество, весь народ за исключением привилегированных национальных меньшинств и той части общества, которое мы иногда называем элитой. А победитель, как известно, определяет судьбу побежденного.

Какие-то дяди решили “нарезать” страну на противопоставленные государству муниципальные образования. Другие деятели в 1995 году проголосовали за соответствующий закон. В 2003 году очередные ретивые чиновники, занявшие государственные кресла, приняли новый закон, который отделил деревню от города и дополнительно раздробил территорию страны (количество муниципальных образований возросло примерно в 10 раз и составляет теперь 25,5 тысячи). И никто не пикнул, за исключением разве что нескольких губернаторов, очень осторожно возражавших против принятия нового закона (в первые годы правления В.В. Путина даже предлагалось вовсе отказаться от местного самоуправления). А лидеры больших оппозиционных партий заняли позицию: народ не знает, ну тогда и мы шум не поднимаем и объяснять ничего никому не станем. Тот же 122-й закон своим названием указывал: его принятие вызвано стартовавшей в 2003 году новой реформой местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации. Бравая оппозиция решила “заметить” только то, что и без нее увидели старики-пенсионеры, – замену льгот компенсациями, но об огромном массиве других разрушительных изменений просто промолчала.

Выше говорилось, что Законодатель запросто определяет сферы, применительно к которым народ “упраздняется”. Но при этом размывается и такое понятие, как гражданство, то есть устойчивая правовая связь гражданина и государства. Разумеется, гражданин России остается гражданином, но по вопросам местного самоуправления его жизнь и судьбу определяет принадлежность к пораженному в правах территориальному меньшинству. Например, к жителям полумиллионного города, почти каждому из которых он “не сват и не брат”. Как понимать тех же либералов, громче всех кричавших о реформе местного самоуправления, которыми введено не что иное, как коллективная ответственность. Это не бросается в глаза простому обывателю только потому, что население и полумиллионного города, и нескольких населенных пунктов не ощущает себя коллективом и не может таковым являться.

Вместо граждан приватизированное государство имеет дело с созданными по его воле муниципальными образованияами, а значит, с собственной территорией, управляемой В РЕЖИМЕ ПОДВЛАСТНОЙ, но НЕ СВОЕЙ ЗЕМЛИ.

5. Угрожающие перспективы

Понять, к какой конечной цели направлено государственное строительство РФ и что эта цель “конечна”, несложно, если обратиться к главной заботе экономического блока нашего федерального правительства. Как уже не раз заявлял Герман Греф, подготовка правовой базы для вступления России во Всемирную торговую организацию в принципе завершена. Самые разрушительные законы последних пяти лет, уже вошедшие в историю под номерами “122-й” и “131-й”, – это и есть подготовка к приходу ВТО на нашу землю. Уже сегодня “четкие и прозрачные правила игры” недвусмысленно указывают: “живущие на этой территории – в одной лодке, а ваши соседи из другого территориальной единицы – в другой, и какая из них раньше пойдет ко дну – зависит от того, кто быстрее вычерпывает воду и ловчее гребет веслами”.

Каждая транснациональная компания будет представлять собой не только безжалостного конкурента нашим сельскохозяйственным и промышленным предприятиям, но и параллельный центр власти, с которыми придется иметь дело нашим большим и малым резервациям по отдельности. Можно представить, что это такое, обратив внимание на РАО ЕЭС – уже имеющийся параллельный центр власти. Сопоставьте политический вес, экономические и организационные возможности губернатора, главы района или сельского поселения, взятыми по отдельности, с фигурой Анатолия Чубайса и его ресурсами. Эффективному менеджеру и сегодня ничто не мешает угрожать заморозить регион, шантажировать муниципалитеты отключением электричества на объектах жилищно-коммунального хозяйства, обесточивать объекты ПВО и целые дивизии РВСН. Стоит ли говорить о том, что иностранные ТНК с туземным населением церемониться не станут и подавно!

Механизмы подчинения глав регионов и муниципалитетов иностранному капиталу будут те же, что и в выстроенной “вертикали власти”: финансовый шантаж, дополнительно обеспеченный принудительной силой федерального центра, который будет связан условиями международного договора. “Местные элиты” станут, как и положено индейцам, средством в конкурентной борьбе ТНК и иностранных государств между собой. Поэтому вступление в ВТО представляет не меньшую опасность, в том числе, и для территориальной целостности России, чем “сепаратисты-губернаторы” или оранжевая революция. ТНК и государства первого мира будут решать: рвать страну на части “по живому”, оформить постепенный “цивилизованный” развод или сохранить РФ в сегодняшних границах.

Уже сейчас социальные связи и механизмы соединения государственного аппарата и общества, сформировавшиеся во времена СССР, практически уничтожены. С потерей экономической самостоятельности иностранный капитал окажется в незащищенной среде. Национальное государство еще сохранилось, но уже живет не как национальное государство. После вступления в ВТО этот мულляж просто будут потихоньку сдавливать, заменяя структуры государства иными структурами либо подчиняя их себе.

Разделение уровней власти таким способом, что функции государства жестко разведены между начальниками и подчиненными, а не разветвляются от некоего стержня, скрепляющего всю структуру, каким в СССР выступала система Советов, само по себе несет угрозу территориальной целостности. Органы власти регионов “зависают” между Центром и руководителями районного звена: Путин для губернатора – не начальник, глава муниципалитета – не подчиненный. Но “зависают” они по-разному: кто-то сумел урвать от Центра полномочий и ресурсов и одновременно смог настроить как единую систему совместную работу с местным самоуправлением. Главы таких регионов действуют или прямо нарушая законодательство, или в обход. С одной стороны восстанавливается управляемость территории, с другой – это ускоряет формирование и сплочение территориальных бюрократических кланов, потому что связи, сформировавшиеся по необходимости, но вопреки закону, как правило, прочней. Таким образом, “развитие местного самоуправления” является дополнительным фактором, который усугубляет местничество и усиливает неравномерность социально-экономического развития регионов. Наверное, Москву и Татарстан с трудом можно назвать “точками роста”. Но нельзя не заметить, что соседние регионы на глазах проседают в каменный век.

Сохраняется и другая опасность: возможность проведения государственного переворота по типу оранжевой революции на Украине. Приведенная к власти новая элита, получившая власть из рук Мирового Гегемона, а не от собственного народа, доведет до логического конца систему резерваций. Послереволюционная власть будет намного меньше нуждаться в алиби, в каком-либо оправдании, а примет страну в существующей “нарезке” как никем не оспариваемую историческую данность.

Кроме перечисленных угроз, которые уже маячат на горизонте, достаточно слабого “ветра истории”, чтобы разнести в клочья государственный аппарат: война, стихийное бедствие с охватом 3-4 регионов, экономический кризис и т.п. Слабые места нынешней системы власти видны невооруженным глазом при анализе выступлений пенсионеров, протестовавших против монетизации льгот, или при изучении причин замерзания каждую зиму городов.

Если акт национального предательства (оранжевая революция, вступление в ВТО и др.) не будет совершен, то управление Россией в режиме “не своей земли” сохранится, и страна станет разрушаться просто по инерции. Государственную систему под эту конструкцию перестраивали 20 лет, значит, и времени на ее исправление потребуется немало. Но даже при устранении шизофренического противопоставления начальников подчиненным и “территориальной раздробленности по вертикали” в вер-

хних этажах власти всегда будет сохраняться искушение вернуться к какому-то подобному режиму, дающему власть и одновременно освобождающему от ответственности. Так или иначе, это уродство станет частью того багажа, которое мы утянем за собой в будущее. Но за свое будущее еще предстоит побороться, ибо сейчас оно поставлено под вопрос, в том числе и благодаря “местному самоуправлению”.

* * *

Под знаменем “возрождения местного самоуправления” выстроена система, где страна одновременно пребывает в двух параллельных непересекающихся мирах: государство и местное самоуправление. Грань, отделяющая первый от второго, одновременно является гранью признания существования общенародных интересов, а следовательно и существования народа или его формального упразднения. Это значит, что государство принадлежит не тому народу, который определен главным источником власти, а какому-то другому. Может быть, новым русским? Или великой американской нации? Понятия, которые задавали систему координат (народ, государство, государственная территория, гражданство), становятся легко манипулируемыми и используются во вред означаемым ими сущностям. Так посмотришь – Россия, а вот так – вроде бы и нет ничего.

Наш народ лишается государства. Он разделен, но не только границами осколков СССР и границами субъектов РФ. Народ разделен границами муниципальных образований и замкнут в них, поскольку границы муниципалитета служат не только и не столько для отделения этих крупиц территории друг от друга, сколько для отделения от Государства. Местное самоуправление является не формой “самоорганизации”, которую подавляли коммунисты в СССР, а способом лишить людей причастности к целому: к государству и нации. Государство превращено из способа организации народа, из его основного политического инструмента в его тюрьму, а уже в зримой перспективе грозит стать его кладбищем. На состоявшейся летом 2006 года интернет-конференции Президенту РФ был задан вопрос: “Здравствуйте! Через сколько лет планируется создание резерваций для русского народа на территории России?” (<http://www.nazlobu.ru/publications/article387.htm>). Так давно созданы, оглянитесь вокруг!

И спасибо за это мы должны сказать кроме Горбачева, Ельцина и Путина непосредственным исполнителям реформы местного самоуправления: Мокрому, Митрохину, Козаку, Замотаеву, многим другим депутатам, “ученым”, высокопоставленным чиновникам, деятелям левой и правой оппозиций. Но прежде всего собственной доверчивости и глупости.