

РОССИЯ

Поместная Федерация

Симон Кордонский

ПОЛИТУЧЕБА



Административно-территориально устройство России не развивается и не может развиваться. Классический подход предполагает попытку реконструировать формы территориальной организации Российской Федерации, опираясь на специфический для России ресурсный потенциал: географический, климатический, этнокультурный, демографический, структурный. Автор

настаивает на своем мнении: Россия как общность отдельных субъектов, как для ее истории, обладает собственными преимуществами для выживания по сравнению с миром.

В статье рассмотрены в свете приведенных аргументов варианты модели территориальной организации России: федеративная, децентрализованная, децентрализованная в некоторых областях.

Симон Кордонский

Россия. Поместная федерация

Текст предоставлен правообладателем

<http://www.litres.ru>

Россия. Поместная федерация. : Европа; Москва; 2010

ISBN 978-5-9739-0192-9

Аннотация

Известный социолог предпринимает попытку реконструировать формы территориальной организации Российской Федерации, связав их со специфической для России ресурсной организацией экономической жизни и сословной социальной структурой. Автор настаивает на своем видении России как общества отдельных сословий, каждое из которых обладает собственным пространством для извлечения тех или иных ресурсов.

Работа состоит из основного текста и приложений, в которых собраны сведения о разного рода округах как формах отраслевого административно-территориального деления. В качестве рекомендаций в книге приведены логические варианты возможных преобразований административно-территориального деления, их предпосылки и некоторые последствия.

Содержание

Введение	4
Глава 1	13
Феноменологическая классификация поселений России[2]	13
История территориального деления как его теория	25
«Реальное» пространство	48
Глава 2	56
Ресурсная организация государственной жизни применительно к «реальной» административно-территориальной структуре	56
Сословная структура и бюджетные корпорации	69
Согласования интересов в сословном обществе и дефицит	84
Конец ознакомительного фрагмента.	92

Симон Кордонский

Россия. Поместная федерация

Введение

Пространство жизни, социальное время и социальная структура представляются обывателю самоочевидными и не нуждающимися в описании и объяснении. Они просто есть, и по факту существования требуют скорее единства уверования в них, нежели рефлексии. Попытки задавать вопросы на эти темы кажутся наивными, иногда провокационными, так как нарушают привычное самоотнесение к неким базовым, интуитивно понятным сущностям, то есть к «фактам», имеющим – как кажется – «строго научное обоснование».

Эта видимая ясность взрывается в кухонно-застольно-банных разговорах о том, в какое время и в какой стране мы живем, и каково наше собственное положение в социальной системе. В таких спорах сталкиваются само собой разумеющиеся «вещи», в которые люди верят. Спорщики – в зависимости от социального статуса с надрывом, матом или ученым видом – настаивают на том, что именно их позиция отражает то, что «есть на самом деле». Разговоры идут вроде

бы на одном, русском, языке, но как будто на разных – так, как это когда-то выразил Станислав Ежи Лец: «Все всё понимают, так почему никто ничего понять не может».

Думаю, что именно это само собой разумеющееся, обыденно понятное, привычно нерerefлексивное и в то же время обывательски взрывоопасное, и есть самое интересное с исследовательской точки зрения. Этот интерес практически невозможно ввести в рамки какой-либо из существующих исследовательских специализаций. Ни в географии, ни в социологии, ни в культурологии или экономике, ни в политологии или антропологии нельзя даже пытаться формулировать более-менее адекватную программу исследований устройства наших социального пространства, времени и социальной структуры.

В этих исследовательских специализациях давно сложились свои понятийные аппараты и методы исследований, которыми высвечиваются отдельные аспекты социальной организации пространства, времени и иерархий межчеловеческих отношений, как правило, в чем-то схожие с теми феноменами, которые где-то и когда-то были описаны зарубежными исследователями на их материале. Это сходство позволяет многим отечественным ученым без особых рассуждений применять импортированные теории для описания родных реалий. Как правило, одним из результатов описаний становится вывод о том, что «у нас не все и не совсем так, как у них», и рекомендации власти провести очередную реформу

для того, чтобы стало «так, как у них».

Никакие концептуальные и методические ухищрения, как показывает опыт, не позволяют получить у отечественных респондентов более-менее однозначных ответов на актуальные для спорщиков вопросы типа: «Россия европейская или азиатская страна?» или «Какое социальное время у нас сейчас на дворе – капитализм ли, феодализм, социализм, или нечто совсем экзотическое?». Разброс мнений в ответах на эти вопросы настолько широк, что нет возможности говорить о единой географической и временной идентификации у граждан страны. Обычны формулировки от противного: «Россия не Европа», «Россия не Азия», «Москва не Россия», «мы не рабы», «у нас не капитализм», «у нас не социализм». Возникает естественное исследовательское, как мне кажется, желание понять, «что же у нас», «что такое Азиопа» и «рабы ли мы».

Я попытался ответить на некоторые из наивных вопросов в книгах «Рынки власти», «Ресурсное государство», «Словная структура постсоветской России». В них намечены подходы к описанию социального времени и социальной структуры Российского государства на советском и постсоветском этапах его существования. В этой работе я пытаюсь реконструировать формы территориальной организации Российской Федерации в их отношениях с социальной (словной) структурой и ресурсным типом экономики, то есть понять, как связаны в нашей стране социальное простран-

ство и социальная структура.

Я считаю современную Россию ресурсным государством, политическая организация¹ которого, вместе с его административно-территориальным делением и сословной социальной структурой, составляют целое, в котором можно, как принято, выделять столицы, регионы, социальные группы и даже – при особом реформаторском настрое – усматривать проявления рыночной экономики и демократических политических институтов. При более-менее пристальном наблюдении, тем не менее, оказывается, что столицы – не только и не столько политические центры, деление страны на регионы оказывается одним из многих видов деления, социальные группы представлены в основном новыми сословиями служивых людей и еще советскими сословиями бюджетников, пенсионеров и пр., а рынок и политика если и существуют, то в весьма специфичных формах административного торга.

Если обратиться к нашему социальному пространству, то разделение территории страны на элементы (регионы, округа, муниципалитеты и пр.) во многом определяется задачами, которые ставили перед страной еще имперские и советские властные институты. Современное административно-территориальное деление сформировано при решении задач освоения физического пространства Евразии, моби-

¹ С моей точки зрения, понятия политики и политических отношений применимы для описания отечественных реалий только в относительно краткие периоды революций и перестроек, но не в стабильные времена.

лизации, индустриализации и справедливого распределения ресурсов. Этому административно-территориальному делению соответствовали институты «сборки» элементов деления в целостность государства, известные как административные и политические машины Империи и Советской власти. Ведь способ членения территории непосредственно влияет на то, как эти элементы потом интегрируются в целостность страны. И если архаичные способы деления страны на части сохраняются, то они сами по себе порождают соответствующие административные и политические институты.

Это административно-территориальное устройство, возникшее для решения задач освоения территории и «сохранения целостности государства» (то есть для обеспечения контроля за освоенной территорией), сейчас еще доминирует. С ним сопряжены многочисленные архаичные ресурсно-мобилизационные институты. Это советско-имперское наследие нестабильно и чревато многими проблемами. В других так называемых развитых странах уже сотни лет рынок и сопряженные с ним социальные и политические институты (а не только задачи обороны) во многом определяют и разделение их на территориальные элементы, и формы реинтеграции этих элементов в политическое целое национальных государств. В этом, на мой взгляд, Россия весьма существенно от них отличается.

Я считаю, что порядок обращения с ресурсами, сословная социальная структура и уникальное административно-тер-

риториальное деление как феномены, конституирующие государственность, остаются преимущественно неявными и не поддающимися описанию с помощью традиционных понятийных аппаратов. Более того, привычка описывать Россию как «обычное государство» чревата особой российской болезнью – реформаторством, основанном на стремлении насильственно уподобить страну каким-нибудь идеальным Голландии, Португалии, Китаю или США. Реформаторы не приемлют специфику российского пространства-времени и пытаются – уже лет триста – заместить ее чем-то им более понятным, заимствуя из-за границы принципы устройства политической системы, базовые положения конституции, местное самоуправление, наконец, экономические институты, такие как рынок. Более того, реформаторы не считают необходимым изучение отечественных реалий, замещая его «изучением передового опыта развитых стран». Действительно, зачем изучать то, что отомрет в ходе их усилий по очередному реформированию. В результате уходит в социальное небытие которое уже поколение реформаторов – франкофилов, американистов, германистов, китаистов и прочих, а российские реалии в своей основе остаются неописанными и непонятыми, а потому чуждыми даже тем, кто олицетворяет власть.

Я исхожу из того, что существуют инварианты, связанные с административно-территориальной и сословной структурами, которые воспроизводились и воспроизводятся в по

видимости антагонистических властных, идеологических и политических формах Российской империи, СССР и Российской Федерации. Собственно, в попытке описания этих инвариантов применительно к современному государству и возникла представляемая работа.

* * *

Сам текст – это результат исследований, касающихся логики административно-территориального деления страны и его связей с ресурсной организацией экономической жизни и сословной социальной структурой. В таблицах – верных матрицах, которые являются скорее формулами, чем иллюстрациями, показано, как некоторые общеизвестные, но неявные свойства современного Российского государства моделируются в структуре, образованной отношениями между уровнями территориальной организации и уровнями территориального функционирования – управления. Здесь же определяются номинальные условия административного торга между федеральными властями, руководителями регионов, муниципалитетов, предприятий, учреждений и организаций, а также описывается, в какой логике подразделения государственных учреждений и организаций распределяются по муниципалитетам.

Работа состоит из основного текста и приложений, в которых в основном собраны сведения о разного рода округах

как формах отраслевого административно-территориального деления, что исследователи обычно не включают в описание территориальной организации государства.

Я благодарен создателям сайта Terrus.ru М. К. Шишкову, М. Ю. Кормушину, А. А. Сорокину, консолидировавшим своим проектом огромное количество эмпирической информации о территориальном устройстве Российской Федерации. Особую благодарность хочу выразить В. Глазычеву, который, несмотря на принципиальные методологические и мировоззренческие расхождения, тем не менее проработал, отредактировал и прокомментировал текст, указав на его многочисленные огрехи и несуразности. Далекое не все замечания я учел, потому что считаю: прежде всего надо описать онтологию и логику административно-территориальной структуры, а проработку описаний ее функционирования можно оставить на «потом» или другим исследователям, если исходная посылка работы и ее логика будут ими приняты. Я не считаю возможным, вопреки советам В. Глазычева, формулировать какие-либо прямые рекомендации ни власти, ни ее оппонентам, так как степень изученности проблемы весьма невелика. Мне кажется гораздо более важным сформировать представление о том, что с нашим социальным пространством в принципе можно делать, а чего делать нельзя, и попытаться понять, почему попытки реформирования чего бы то ни было у нас в стране не приводят к планируемым результатам. Вместо рекомендаций в рабо-

те приведены логические варианты возможных трансформаций административно-территориального деления, их предпосылки и некоторые последствия.

Глава 1

Пространства власти и пространства жизни

Феноменологическая классификация поселений России²

В настоящее время доминирует в значительной мере механическое представление об административно-территориальной организации федерации. Согласно унаследованным от предыдущих эпох стереотипам, страна представляется состоящей из регионов, а регионы – из городов, сел и поселков. Однако в 2000 году указом Президента РФ введен новый – окружной – принцип административно-политического деления и созданы федеральные округа. Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ введена принципиально новая для страны муниципальная форма территориальной организации. В муниципальном отношении страна теперь делится на городские округа, муниципальные районы, городские поселения и поселения. В эту классификацию включено 19 769

² Раздел подготовлен по материалам сайта www.terrur.ru

сельских поселений, 1773 городских поселения, 1780 муниципальных районов, 521 городской округ, 236 внутригородских территорий (в Москве и Петербурге).

Конституцией РФ в статье 131 закреплён территориально-публичный принцип организации местного самоуправления. Однако в федеральном законодательстве отсутствуют понятия «административно-территориальное образование» (АТО) и «административно-территориальное устройство» (АТУ). Пространственной основой создания и деятельности органов региональной и местной власти являются не административно-территориальные единицы (данный термин в тексте Конституции РФ вообще не употребляется), а населённые пункты. Поскольку в федеральном законодательстве данное понятие не раскрывается, не установлены категории и виды населённых пунктов. Субъекты РФ по собственному усмотрению регулируют общественные отношения в данной сфере³. Существенно разнятся и критерии образования населённых пунктов, отнесения их к той или иной категории или виду. Так, например, в Градостроительном кодексе Российской Федерации понятия «сельское поселение» и «городское поселение» в одном случае отожд-

³ *Федеральный закон от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», а также постановление Правительства РФ от 3 июля 2000 года № 487 «Об утверждении Положения о регистрации и учете наименований географических объектов, издании словарей и справочников наименований географических объектов, создании и ведении государственного каталога географических названий».*

дествляются с понятием «муниципальное образование», а в другом – с понятием «населенный пункт»⁴.

В настоящее время разнородные классификации поселений сосуществуют, причем в быту (включая быт официальный) доминирует более-менее привычная советская, а в государственной жизни – весьма противоречивая российская, что не добавляет определенности в пространственной самоидентификации граждан. Единственным актом, несколько проясняющим соотношение территории муниципальных образований и территорий административно-территориального устройства субъекта РФ, является постановление Конституционного Суда Российской Федерации по «удмуртскому делу»⁵.

⁴ Фальков В. Н. Соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III научно-практической конференции, Омск, 18–19 ноября 2004 г.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике». В частности, Конституционный Суд указал следующее: «Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования – с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, – может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации».

В этом постановлении выражена правовая позиция о допустимости и возможности деления территории субъекта РФ «не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть»⁶, причем границы тех и других образований могут как совпадать, так не совпадать⁷.

Итак, страна разбита на федеральные округа. Над ней доминируют города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, особый статус которых определен Конституцией РФ. Москва разбита на округа-префектуры, статус которых в некоторых отношениях сравним со статусом субъектов Федерации. В городах федерального значения выделяются внутригородские территории, называемые муниципальными образованиями – 125 управ в Москве и 121 округ в Санкт-Петербурге.

Регионы – субъекты Федерации определены Конституцией через прямое перечисление в тексте основного закона. Кроме того, регионы, как и города федерального значения, определены в тексте Федеративного договора 1992 года, который до сих пор не отменен. Этот список постепенно сокращается за счет так называемого укрупнения регионов,

⁶ *Защита прав органов местного самоуправления органами конституционного правосудия России / под ред. Т. Г. Морщаковой. Центр правовой поддержки местного самоуправления, 2003. 480 с.*

⁷ *Миронова Н. И. Территориальные преобразования в регионе: правовые проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.*

то есть включения национальных округов в состав краев и областей. Каждый регион приписан к определенному федеральному округу.

Городской округ (состоит из одного городского поселения) и соответствует привычному советскому городу областного подчинения. Это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, его органы местного самоуправления обладают полномочиями как поселения, так и муниципального района. Статус городского округа определен Федеральным законом № 131. В состав территории городского округа может входить один город или один поселок, а также, в соответствии с генеральным планом городского поселения, территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры. Городские округа не имеют внутренней структуры, в них существуют – по закону – только невнятно определенные внутригородские территории.

По смыслу концепции муниципальной реформы предполагалось, что статусом городского округа будут наделяться крупные и экономически самостоятельные города – промышленные центры. В большинстве регионов так и произошло при проведении муниципальной реформы и наделении муниципальных образований статусом в 2003–2005 годах. Во многих регионах городские округа суть вчерашние города республиканского, краевого, областного, окружного значения.

Вместе с тем в некоторых регионах (Калининградская, Сахалинская, Свердловская и другие области) статусом городских округов были наделены муниципальные районы, занимающие обширную территорию и не всегда имеющие высокий уровень урбанизации. Остров Новая Земля с населением менее 1000 человек получил статус городского округа Архангельской области. Напротив, в Татарстане, Белгородской и Саратовской областях крупные города не были наделены статусом городского округа и оказались лишь поселениями в муниципальных районах.

Понятие «муниципальный район» появилось после принятия закона № 131-ФЗ. Как правило, муниципальные районы были созданы в границах старых административных районов, унаследованных от советской системы административно-территориального деления, причем в ряде случаев бывшие райцентры не вошли в состав муниципального района.

Муниципальный район – это муниципальное образование, объединяющее несколько городских, сельских поселений и межселенных территорий. Административным центром муниципального района может считаться город или поселок, расположенный в границах муниципального района.

Городское поселение – по муниципальному законодательству Российской Федерации – это и город, и поселок, в отличие от сел и деревень, относящихся к сельским поселениям.

Сельское поселение – один или, чаще, несколько (до 30–40) сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, ху-

торов, кишлаков, аулов), объединенных общей территорией. Местное самоуправление в таком варианте территориального деления осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы.

Сельское поселение входит в состав муниципального района. Критерии образования сельского поселения, установленные законом, – непрерывность территории и пешая доступность административного центра. Численность жителей сельского поселения может варьироваться от нескольких десятков до 15–20 тысяч.

Кроме официальных различий, в быту есть различие трех видов поселков, существование которых не нашло отражения в Федеральном законе № 131-ФЗ:

- рабочие поселки (на их территории имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы и другие объекты; население не менее 3 тысяч человек);
- курортные поселки (имеют лечебное значение; население не менее 2 тысяч человек);
- дачные поселки (места летнего отдыха горожан).

Как бытовые различия также остались села, деревни, поселки, станицы, хутора, аулы, кордоны, железнодорожные станции, полустанки, разъезды, отсутствующие в официальной классификации.

До революции село четко отличалось от деревни. Оно было центром сельского прихода, объединяющего несколько близлежащих деревень, и в селе обязательно была церк-

ковь. Дореволюционное село можно рассматривать как аналог центральной усадьбы в советских колхозах и совхозах. Именно в селе чаще всего размещались предприятия по промышленной переработке продуктов крестьянского труда: мельницы, лесопилки, крупорушки, известковые ямы и пр. Сельские жители часто заводили заимки, где трудились большую часть лета на удаленных от основного поселения пашнях и покосах.

Деревня – это населенный пункт с несколькими десятками или сотнями домов индивидуальной застройки, преобладающее занятие жителей – сельское хозяйство (теперь в основном на приусадебном участке), отходничество, промыслы, охота и собирательство.

В начале XXI века деревня остается в России самой распространенной формой поселений, хотя подавляющее число жителей страны проживает в городах.

В городских округах, муниципальных районах, городских поселениях и поселках власть персонифицирована в лице муниципальных служащих. Глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на его территории.

В российских регионах применяются разные наименования должности главы муниципальных образований: «глава города (района, поселка, села)», «мэр города (района)», «глава местного самоуправления», «руководитель муниципаль-

ного образования» и т. п.

Многообразие поселений и отношений между уровнями административно-территориального устройства обычно отображается в схемах такого вида (таблица 1).

Таблица 1

Схема административно-территориального деления (АТД) России на 1 января 2006 года (по материалам Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления)

ПЕРВЫЙ УРОВЕНЬ

80 субъектов федерации – 80 административно-территориальных образований (АТО) – 80 регионов

21 республика

7 краев

48 областей

2 города
федерального
значения

1 автономная
область –
Еврейская

1 автономный
округ
Чукотский

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ УРОВЕНЬ

9 автономных округов, включая Коми-Пермяцкий

ВТОРОЙ УРОВЕНЬ

административно-территориальных образований 2507

города регионального
значения 639

районы 1868

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ УРОВЕНЬ

Городские районы – 329 (в 68 городах)

ТРЕТИЙ УРОВЕНЬ

административно-территориальных образований 25 128

Города районного
значения – 454

Поселки
городского типа – 1359

Сельские администрации – 23 315

ЧЕТВЕРТЫЙ УРОВЕНЬ

154 049 сельских населенных пунктов

Сельские населенные пункты (села, поселки, деревни, хутора и др.) – 154 049

Источник:

[http://www.terrus.ru/sources/articles/](http://www.terrus.ru/sources/articles/id835_3.shtml)

[id835_3.shtml](http://www.terrus.ru/sources/articles/id835_3.shtml)

Структура данной схемы показывает, что даже по представлениям высокопрофессиональных аналитиков устройство государства весьма аморфно. И в 2006 году в базовое для исследователей представление административно-территориального устройства не включаются федеральные округа и муниципальные уровни территориальной организации. Кроме того, в схеме не представлены экономические и иные формы районирования – такое, например, как военно-административное деление.

Вячеслав Глазычев считает, что такие aberrации представления административно-территориальной структуры имеют своей причиной особое – административное – видение пространства: «в экспертном сообществе, обслуживающем управление, возобладал схематизм нормативно-численного представления о действительности. Бюджетное управление в этом отношении наиболее характерно – в его природе координаты «точки» замещаются, фигурально выражаясь, почтовым кодом (бюджетный код). ... Явная недостаточность такого рода характеристик в практике управления вызывает появление публичных или неафишируемых комментариев, которые приписывают «точке» особые качества. Это качества объектные, вроде значения «точки» для обеспечения обороноспособности, или субъективно-политические,

за счет чего «точки», будь то макрорегион, микрорегион или город, описываются в категориях «точка развития», «депрессивный регион» и т. п. Упорядоченной соотнесенности между этими двумя семействами качеств не просматривается, что открывает широчайшие возможности для сугубо неформальных взаимодействий между центрами управления. Специфика представимости заключается в том, что при взгляде из управляющего федерального центра в роли «точек» выступают так называемые регионы, из региональных центров – районы и отдельные города, из районных центров – большинство поселений (но не все поселения). В результате реальная карта подменяется схемой пирамиды, основанием которой служат меньшие пирамиды, вследствие чего в пространстве управленческих представлений оживает принцип Средневековья: «вассал моего вассала – не мой вассал»⁸.

⁸ Глазьев В. Л. Россия: принципы пространственного развития. http://www.glazychyev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm

История территориального деления как его теория

В любое историческое время административно-территориальное деление представлено множеством своих в той или иной степени публичных проявлений, таких как собственные имена элементов деления (субъектов федерации, например), городов, наименования улиц и номера домов, почтовые коды или коды гарнизонов, воинских частей, исправительно-трудовых учреждений и «номерных» предприятий-поселений в советские времена и т. д. Упорядоченные списки таких объектов, такие как приведенная выше таблица 1, с указанием отношений между ними и выступают эмпирической основой историко-теоретических представлений и в своей совокупности должны отвечать на вопрос «что существует» в этой сфере исследовательских интересов⁹.

Однако эти списки не полны, не точны и совсем неоднозначны. Более того, можно составить несколько таких списков, если исходить из разных принципов выделения элемен-

⁹ Я считаю, что задачи любого не претендующего на философские обобщения исследования исчерпываются получением ответов на три вопроса: «Что существует в предметной области?», «Как связано между собой то, что существует, как оно функционирует?» и «Почему существует то, что существует, и почему оно так функционирует?». И если нет верифицированных и фальсифицируемых ответов на первый и второй вопросы, то не может быть ответа на третий вопрос, то есть объясняющей теории.

тов административно-территориального устройства. Некоторые формы членения не могут быть представлены «открытыми списками» или в силу своей важности для так устроенного государства (засекреченности), или просто потому, что сам факт таких делений привычен и кажется не нуждающимся в рефлексии.

Существует множество претендующих на теоретический статус работ, в которых собраны материалы по истории административно-территориального деления Российской империи, СССР и современной России¹⁰. В них, как правило, история деления (то есть изменение во времени содержания списков элементов деления) выступает в роли теории, объясняющей, почему существуют именно эти элементы деления, а не другие, и почему отношения между ними таковы, каковы они есть.

В этих теориях основное внимание обычно уделяется абстрактно-теоретическим аспектам организации социального пространства и рассматриваются идеологемы унитаризма, федерализма и конфедерализма как базовые принципы сборки элементов деления в целостное государство, в то время как само его членение на элементы считается исторически или ситуативно детерминированным и потому чем-то

¹⁰ Например: Тархов С. А. *Изменение административно-территориального деления России в XVIII-XX веках; Административно-территориальное деление России: история и современность / Под редакцией А. Пыжикова; Шульгина О. В. Административно-территориальное деление России в XX веке (докторская диссертация).*

вторичным¹¹. Эти работы, как правило, имеют футурологическую направленность, и их пафос заключается в критике существующего и в предложениях ввести «новую модель» административно-территориального устройства, чаще всего по очередному импортному образцу.

В свою очередь конфедерация предполагает «перевернутую» пирамиду распределения полномочий: не центр решает, какую часть своих полномочий передать вниз, как в федерации, а регионы отдают часть своих полномочий центру по своему усмотрению.

При размежевании государства на субъекты и проведении границ между ними учитываются, прежде всего, экономические, географические и демографические факторы. Экономический принцип предполагает, что учитываются естественно-географические и производственные особенности страны, размеры ее территории, численность и плотность населения, его тяготение к определенным экономическим центрам, направление и характер путей сообщения, размещение производительных сил.

Национально-территориальная федерация предполагает,

¹¹ Унитаризм в территориальном делении и управлении элементами деления подразумевает вертикальное соподчинение всех уровней управления, его строгую централизацию – вплоть до назначения региональных властей. Федерализм означает разграничение полномочий между центром и регионами, право регионов на законодательную деятельность, не противоречащую федеральному законодательству, наличие избираемых органов как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти.

что во внимание принимаются прежде всего этнические факторы, и границы субъектов должны максимально соответствовать ареалам расселения этносов. При этом неизбежно возникает конфликт с экономико-географическими и демографическими факторами районирования.

Как правило, вопросы управления элементами административно-территориальной структуры и вопросы членения территории на элементы рассматриваются исследователями как связанные политически, а не структурно.

Свое мнение о социальной организации отечественного пространства имеют и ученые, непосредственно его исследующие¹². Среди них есть, с моей точки зрения, две полярные позиции, скорее аксиологические, чем теоретические, персонифицированные Вячеславом Глазычевым¹³, с одной стороны, и Владимиром Каганским¹⁴ – с другой. Глазычев и связанные с ним исследователи рассматривают социальное пространство как некую реальность, становящуюся – возникаю-

¹² См., например: *Трейвиш А. И. Географическая полимасштабность развития России (город, район, страна и мир); Нефедова Т. Г., Полян П. М., Трейвиш А. И. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен; Нефедова Т. Г. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки; Нефедова Т. Г., Пэллот Дж. Известное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова?; Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. И многие другие работы.*

¹³ *Россия: принципы пространственного развития / под редакцией В. Л. Глазычева.*

¹⁴ *Каганский В. Л. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство.*

щую в деятельности людей. Целью исследований и описаний, при такой позиции, становится социальное действие по формированию пространств жизни, называемое пространственным развитием. Структура пространства оказывается в этой логике зависимой от того, какие люди его населяют, а управление пространственным развитием заключается в инициировании деятельности людей, в их обучении пространственным изменениям.

Каганский и связанные с ним исследователи рассматривают социальное пространство как форму реализации неких идеальных логик или абстрактных принципов. Они исходят из того, что климат, рельеф земной поверхности и другие особенности, скорее физико-географические, чем социальные, определяют пространство расселения и его структуру. Соответственно социальная организация пространства, в том числе и административно-территориальное деление, для Каганского и его последователей выступает некой формой приспособления людей к внечеловеческим или надчеловеческим реалиям.

И Глазычев, и Каганский рассматривают актуальную структуру социального пространства как абсурдную, фиксируя пространственную слепоту и власти, и подвластных.

Социальное пространство России «в реальности» и «на самом деле»

Не претендуя на новизну, хочу подчеркнуть: пространственные интенции отечественной власти заключаются – с

моей точки зрения – в преодолении пространства, в его ломке под задачи, у нее возникающие. «Физического» пространства России так много, что далеко не всегда понятно, как им можно управлять. Пространство чаще всего мешает отечественной власти в достижении ее целей, поэтому его приходится преодолевать, модернизировать и минимизировать. В результате таких действий возникают структуры иерархизированных связей, имитирующие социальное пространство в системе власти и выступающие для нее единственными пространственными реальностями. Эти государственные имитации пространства и называются «административно-территориальным делением». Жизнь в этих пространствах сводится к функционированию в системе власти. Назовем эти сформированные усилиями власти пространства тем, что существует «в реальности».

«Реальностью» пространственная жизнь не исчерпывается, люди и отношения между ними не вмещаются в очерченные государством пространственные рамки. Они, живя «в реальности», стремятся отгородиться от нее и формируют локальные пространства частной и общественной жизни, которые – в отличие от «реальности» – существуют «на самом деле». То, что есть «на самом деле», не только не совпадает с «реальностью», но и не совместимо с ней, хотя и не отделено от нее, сосуществует с «реальностью» в физическом пространстве. Можно сказать, что «в реальности» все пространство сформировано властью, и ничего, кроме территориаль-

ных органов власти и подвластных граждан, в нем не существует. Но такая власть – во многом фикция, так как «на самом деле» ее нет, и даже функции управления осуществляются в иной системе пространственных связей и отношений.

Пространственная жизнь «на самом деле» – как противоположность функционированию в системе территориальной власти – происходит в том, что я называю, вслед за Александром Кривовым¹⁵, поместьями. Поместьем становится часть «реального» пространства, отделенная от него границей любого рода, в том числе и забором, и преобразуемая сообразно «человеческим» представлениями о том, как оно должно быть организовано. Так, регионы Российской Федерации, особенно ее республики, будучи «в реальности» ее субъектами, «на самом деле» представляют собой поместья их президентов и глав администраций. Существенная часть муниципальных районов, например, «на самом деле» стали поместьями глав муниципальных образований, в которых практически вся могущая приносить доход собственность зарегистрирована на членов их семей и доверенных лиц и где без их ведома и муха не летает. Деревенская усадьба «в реальности» не более чем обычное домовладение, а «на самом деле» это поместье, относительно которого окружающие знают, что эти луга, выпасы и деляны относятся именно к тому, кто возглавляет данную семью. Или промышленное предприятие, независимо от формы собственности, «в реально-

¹⁵ Кривов А. С., Крупнов Ю. В. *Дом в России. Национальная идея.*

сти» не более чем обычный завод или фабрика, а «на самом деле» это поместье директора – олигарха, обладающего по отношению к тем, кто связан с предприятием, практически неограниченной властью. В основе описанной выше Вячеславом Глазычевым «точечной» логики представимости лежит структура, образованная отношениями между вложенными друг в друга поместьями, в которой и осуществляется управление «на самом деле».

Кривов впервые, насколько мне известно, связал структуру отечественного пространства с социальной структурой через понятие поместного образа жизни, который, не существуя «в реальности» сегодняшнего государственного устройства, «на самом деле» был и остается скрытой (даже в языке) устойчивой формой организации российского пространства. Административная пустыня преобразованного «под себя» государством пространства естественным образом сопрягается с поместьями, то есть сформированными людьми и для людей местами обитания, скрыто вложенными в «реальные» территориальные структуры. Это своеобразное очеловеченное пространство, структура и отношения в которых принципиально отличаются от того образца, который навязывается любой «реальной» властью. Оно непрозрачно, закрыто для внешнего наблюдения и описания и внешне – в простейшем случае – проявляется в основном домами-усадебками, выгодно отличающимися внешним видом от окружающего убожества.

Поместья формально вложены в унифицированные государственное и муниципальное пространства с обязательными транспортными путями и коммуникациями, памятниками, школами, больницами, учреждениями науки и культуры и прочими атрибутами заботы власти о благе народа. Тем не менее, отношения между поместьями муниципальных, региональных и федеральных чиновников, коммерсантов и простых людей (в простейшем случае – между усадьбами, в более сложных – между поселениями, регионами и предприятиями), а также пространственными локализациями мест их охоты, рыбалки, застоля образуют «всамделишное» пространство, которое более-менее тщательно обустроивается и формируется под потребности тех, кто в нем обитает.

Пока сохраняется «реальная» административно-территориальная организации пространства, оптимальным типом человеческого местообитания в России будут поместья¹⁶. И не только с точки зрения людей, но и с позиций государства.

¹⁶ Владимир Ефимов пишет: «Поместная система, как порядок служилого, то есть обязанного ратной службой, землевладения, установился в Московском государстве в XV и XVI веках. В основании этого порядка лежало поместье. Поместьем в Московской Руси назывался участок казенной или церковной земли, данный государем или церковным учреждением в личное владение служилому человеку под условием службы, то есть как вознаграждение за службу и вместе как средство для службы. Подобно самой службе, это владение было временным, обыкновенно пожизненным. Условным, личным и временным характером своим поместное владение отличалось от вотчины, составлявшей полную наследственную земельную собственность своего владельца». Ефимов В. М. Эволюционный анализ русской аграрной институциональной системы.

Ведь «в реальности» и вытекающими из нее возможностями и методами вряд ли можно обеспечить действенный контроль за огромным физическим пространством, «проваливающимся» в ячейки сети административно-территориального деления, которую «держит» власть. Однако «в реальности» сегодняшней пространственной организации страны поместья практически невидимы. Они проявляются только как символы социальной несправедливости при управлении ресурсами и как нарушение «реальной» структуры пространства, то есть тогда, когда возникает необходимость репрессировать тех чиновников, которые – по мнению борцов с коррупцией – превратили данные им государством в управление территории в свои вотчины. Тем не менее, глава администрации региона, например, не сумевший обустроить свое поместье и потому не справляющийся со своими «реальными» обязанностями, считается федеральной властью «слабым» чиновником, а президент республики в составе Федерации, выстроивший «на самом деле» жесточайшую систему вассальной зависимости, считается «сильным».

«Реальной» организации пространства соответствует официальная социальная структура, где население страны разделено на сословия, каждому из которых определено место в ресурсных потоках. Поместному обустройству пространства соответствует латентная социальная структура, в которой доминируют помещики и те, кто помещиков обеспечивает и обслуживает. Помещики связаны между собой

отношениями, в которых ресурсы, выделенные государством на определенные «реальные» цели, перераспределяются соответственно тому, что необходимо «на самом деле». Причем эта латентная структура, с одной стороны, локальна в том смысле, что структура поместий весьма различается в разных точках «реальной» организации пространства. А с другой стороны, она повсеместна, и нет, наверное, части «реальности», которая не была бы чьим-то поместьем «на самом деле». Поместьем, которое обслуживает многочисленная челядь, состоящая «в реальности» из служивых людей самых разных сословий, чинов и званий, а «на самом деле» являющаяся обслугой помещика.

Такая структура пространства была специфична и для империи, и для СССР, различаясь степенью разделения на «реальность» и «на самом деле». Страна делилась «в реальности» на губернии, уезды, округа НКВД, совнархозы и так далее, однако «на самом деле» всегда возникали более-менее легальные поместья. Общеизвестны имперские формы публичной поместной организации жизни. При советской власти разделение жизни на «реальность» и «на самом деле» стало абсолютным. Структура «реальности» определялась Конституцией СССР, а «всамделишная» жизнь – «решениями Партии и Правительства».

Советский тип поместья на примере административных районов описан В. Ефимовым¹⁷. Первые секретари райкомов

¹⁷ «...Реальным государственным поместьем-предприятием был сельский рай-

КПСС были, по его мнению, типичными помещиками, поставленными властью для управления ресурсами. Население советских поместий, рабочие, крестьяне и служащие, были «в реальности» – согласно Конституции СССР – свободными людьми, однако «на самом деле» были ограничены в своей свободе административным режимом и его институтами прописки, военного, трудового учета и иных форм контроля за поведением не в меньшей степени, чем крепостные до реформы 1861 года¹⁸. Колхозники вообще не имели права на смену места жительства и работы до середины 50-х годов XX века ввиду отсутствия паспортов и трудовых книжек.

Советские поместья, в отличие от подавляющего числа имперских, формировались не только по территориальному, но и по отраслевому принципу. Так что директор «номерного» завода или начальник «зоны» в пределах отведенной им «в реальности» территории обладали всей полнотой по-

он, во главе которого стоял первый секретарь райкома, объединяющий в себе функции и заместителя центральной власти, и управляющего государственным районным предприятием. Официально социалистическими сельскохозяйственными предприятиями считались колхозы и совхозы, но на практике они являлись всего лишь цехами сельхозпредприятия-района.

¹⁸ *И в этом состоит существенная разница подходов ВКП(б) / КПСС в управлении промышленностью, через отраслевые министерства, и сельским хозяйством – непосредственно через райкомы, несмотря на наличие министерства сельского хозяйства. Центральным лицом, принимающим решения по отношению к колхозу, был не его председатель, а первый секретарь райкома. Это он принимал решения, когда колхоз должен начать сеять, когда убирать, сколько коров держать, какие технологии использовать и т. д. и т. п.». Ефимов В. М. Указ. соч.*

мещицъей власти, предназначенной для «заботы о благе народа».

Поместная организация пространства в полной мере сохраняется и в современной России. В сегодняшнем «на самом деле» некоторые типы муниципалитетов можно считать поместьями, все население которых находится в жесткой ресурсной зависимости от главы муниципального образования – одного из типов современных помещиков. И это лишь один уровень поместной иерархии. Практически каждый вуз, НИИ, промышленное предприятие, сеть ретейла или воинская часть «на самом деле» есть поместье первого лица, который от имени государства или собственника управляет им, заботясь о благе подвластного ему народа. В современной России чиновник назначается для служения государству на определенную должность на определенное время, а поместье возникает само по себе, как условие службы и как средство для службы, что, в общем-то, не сильно отличается от того, как описывает ситуацию в имперской России В. Ефимов. Ведь не создав «всамделишного» поместья, чиновник не сможет управлять тем, чем ему поручено управлять «в реальности».

В целом «на самом деле» – почти как в СССР – современная Россия делится на поместья – регионы, поместья – госкорпорации, поместья – округа разного рода, над которыми стоят смотрящие – полпреды президента, губернаторы, федеральные и региональные министры, руководители

госкорпораций, чиновники представительств министерств и ведомств в регионах, которые «в реальности» не более чем назначенцы своих начальников. Однако «на самом деле» любой чиновник, поставленный «в реальности» на правление, получает в управление поместье и разделяет подвластное ему пространство и находящиеся в нем ресурсы на более мелкие поместья, в которые стремится назначить начальниками – своими вассалами близких себе по разным основаниям людей, принадлежащих, как правило, к служивым постсоветским сословиям. В последние десятилетия была тенденция превращения поместий в вотчины, как это видно на примере национальных республик, где их президенты делали все возможное для того, чтобы передать поместную власть близким им людям.

Формы институализации современного поместного социального пространства иногда изумительно архаичны. Так, губернатор одной из нечерноземных областей в своем «на самом деле» ввел оброк, то есть устно (без всяких следов в «реальности») поручил чиновникам контрольных служб обеспечить поступление в региональный бюджет фиксированной – в расчете на душу муниципального населения – суммы штрафов. А современный аналог барщины – в форме участия в субботниках и иных формах неоплачиваемого принудительного труда – вновь становится в некоторых регионах повсеместной социальной нормой.

И на самом нижнем уровне этой поместной иерархии жи-

вут «простые люди», как правило, стремящиеся создать свое поместье, построить или обустроить усадьбу, дачу, заимку, в которых будут складироваться ресурсы «на всякий случай». И здесь, «на земле», государственные служащие оказываются, по видимости, в том же «всамделишном» пространстве, что и члены неслуживых сословий.

И «реальное» пространство, и то пространство, которое существует «на самом деле», внутренне неоднородны. «Реальное» пространство иерархировано системой административно-территориального, отраслевого (окружного) и муниципального делений, в то время как то, что существует «на самом деле», иерархировано системой поместных отношений, в которых поместье «губерния» включено в состав поместья «федеральный округ», а поместье «дача» включено в состав поместья «муниципальный район», «городское» или «сельское поселение». Межпоместные отношения иерархированы таким образом, что поместные амбиции губернатора, например, ограничиваются поместными же амбициями глав муниципальных образований в отношении муниципальной околоставной коммерции. Так что отмеченная выше Вячеславом Глазычевым логика отношений «вассал моего вассала – не мой вассал» отнюдь не метафора.

«Всамделишный» статус «реального» элемента деления, такого как муниципальный район, например, определяется в том числе и тем, чьи поместья в нем расположены. И какие-нибудь заштатные по видимости районы весьма удален-

ных от столиц областей или краев имеют «в реальности» выделенный статус только потому, что там расположены поместья – охотничьи угодья «видных государственных служащих». Пространственная «реальность» – многоуровневая и сложно устроена, точно так же, как то социальное пространство, которое существует «на самом деле».

Любые рациональные изменения в этой системе отношений, такие как назначения и отставки, репрессии и награждения, изменение статуса поселения, изменения нормативной базы и пр., возможны только «в реальности», в то время как в «на самом деле» те же самые люди, которые выступают агентами изменений, часто действуют так, чтобы смикшировать последствия своих «реальных» действий. Ведь реформирование, осуществляемое «в реальности», тем или иным образом меняет структуру поместий или отношения между ними. Естественно, что помещики сопротивляются административным новациям, даже будучи «в реальности» сугубо государственными людьми.

«В реальности» власть вездесуща, и правила действий в ней прописаны в соответствующих государственных документах, законах и подзаконных актах. «На самом деле» же власти нет, и каждый чих надо согласовывать с соответствующим помещиком. В противном случае он может «подвести под статью» в «реальности», продемонстрировав «тем, кому положено знать», что у него в поместье появился некто, ведущий себя несообразно многочисленным официальным

уложениям.

Действие «в реальности» есть бездействие «на самом деле». А действия в «на самом деле», если они совершены «с умом», отражаются «в реальности» лишь в минимальной степени, в идеале от них не должно оставаться следов в «реальном» информационном поле. В системе поместных отношений любые государственные новации перемальваются так, чтобы их последствия для поместий минимизировались.

Принудительная кодификация всех возможных форм поведения, то есть попытки вывести «в реальность» то, что может существовать только «на самом деле», составляет, с моей точки зрения, немалую часть содержания нормотворческой активности власти в последние десятилетия. Итогом этой деятельности «в реальности» стали тысячи законов и несметное количество подзаконных актов и ведомственных инструкций, не поддающихся, видимо, какой-либо систематизации. А «на самом деле» поместная система и поместные отношения остаются самодовлеющими.

Таким образом, с моей точки зрения, структура российского социального пространства во многом представляет собой реализацию внешних логик, однако не физико-географических, как считает В. Каганский, а «реальных», политических. Люди – члены постсоветских сословий погружены в очень жесткие унифицированные пространственно-внепространственные рамки, заданные политической и сословной системами. Эти рамки есть результат преобразования-ломки

пространства, детерминированного государственным стремлением его контролировать. В этом государственном пространстве практически нельзя жить, можно только функционировать. Пытаясь очеловечить пространство вокруг себя, «на самом деле» люди стремятся замкнуться в доморощенных поместьях, пусть даже это поместье – в простейшем непосредственно наблюдаемом случае – представляет собой домик в деревне на пространстве шести соток.

Попытки преодолеть кажущуюся абсурдность организации пространства (его «реальную» внепространственность) и заняться «пространственным развитием «на самом деле»» – по Глазычеву – наталкиваются на точно такое же стремление помещиков более высоких и более низких уровней «всамделишного» устройства социального пространства, всегда недовольных тем, как обстоят дела «в реальности» и старших, и младших уровней организации социального пространства.

Отношения между поместными формами контроля за пространством, с одной стороны, и внепространственными (или антипространственными) формами организации «реальной» государственной жизни порождает то, что когда-то Владимир Вагин назвал «распределенным образом жизни», то есть территориальной размазанностью существования: между городской квартирой и дачей-поместьем, между местом регистрации, местом работы (отходничество) и местом

жизни¹⁹. Распределенный образ жизни, с моей точки зрения, это форма, в которой интегрируется существование «в реальности» и «на самом деле»²⁰.

Государство стремится унифицировать пространство, пытаясь уничтожить неуничтожимое, то есть то, что есть «на самом деле». И те помещики, которые попали в поле зрения какого-то «государева ока», вынуждены обороняться. Стремясь сохранить свои поместья – ресурсные базы и по возможности расширить их, академики, мэры, губернаторы, ректоры и пенсионеры «в реальности» умоляют власти: «Дайте ресурсы и оставьте нас в покое», угрожая разными страшными последствиями дефицита ресурсов. Они «в реальности» хотят получить от государства «что положено» и сверх положенного, так как считают свое поместное существование (которое «на самом деле») самоценным и единственным возможным. Они успешно противодействуют экспликации и унификации своего поместного пространства, которые неизбежны в случае успеха государственных модернизационных усилий. Но даже тогда, когда социальные катастрофы ломают поместную структуру и помещики исчезают «как класс», она восстанавливается – самозарождается из отечественного пространства – с другими людьми, другими

¹⁹ Вагин В. В. *Русский провинциальный город: ключевые элементы жизнеустройства. Мир России. 1997. № 4. С. 53–88.*

²⁰ Кордонский С. Г. *В реальности и на самом деле // Ресурсное государство. М.: Регнум, 2007.*

сословиями и отношениями по поводу распределения ресурсов.

Отношения между внепространственной (или антипространственной) властью, с одной стороны, и поместным населением – с другой, сформировали структуру отечественного селитебного пространства. Административно-территориальное деление воплощает в себе «реальную» внепространственность власти и в основном выступает формой, в которую принудительно укладывается стремление людей к структурированию пространства вокруг себя, к поместному образу жизни. Пространственное развитие ограничено сословной социальной структурой, которая, с одной стороны, – порождение «реальности» административно-территориального устройства, а с другой – «на самом деле» воспроизводит это устройство, независимо от воли и желания социальных акторов, членов сословий. Ведь вне «реального» пространства не может быть и пространства «всамделишного», так как ресурсы для поместного мироустройства можно получить только из «реальности». Члены каждого сословия имеют свое, иногда ошибочное, представление о том, какие ресурсы им «положены» «на самом деле», и о том, что государство позволит им взять «из реальности» сверх положенного на обустройство их поместий. Они критически в своем «на самом деле» зависят от «реальности», то есть от источника ресурсов. Так что помещики вынуждены быть яркими патриотами-охранителями «в реальности», и диссидентами-либе-

ралами «на самом деле», ориентирующимися на импортированные, как правило, представления о том, как должна быть устроена социальная жизнь.

* * *

Государственные служащие, политики, экономисты и социологи в своих публичных выступлениях, официальных и научных текстах могут рассуждать только на языке «реальности». Однако иногда и у них прорываются пассажи, когда они начинают объяснять внимающему народу то, что, по их мнению, происходит «на самом деле». При этом у ораторов ощутимо меняются лексика и интонационная структура речи. Разделение на «реальность» и «на самом деле» ими принимается фактически, но не концептуально, и они, пытаясь рассказать о том, что есть «на самом деле», употребляют общепонятную лексику и жаргон, чем объяснения чаще всего и ограничиваются.

Сама попытка концептуализации жизни, расслоенной на «реальность» и «на самом деле», чрезвычайно сложна в методологическом и стилистическом отношении. Официальные источники информации описывают то, что есть в «реальности». Вопросы социологических исследований также формулируются в языке «реальности» и в принципе не могут дать представления о том, что происходит «на самом деле» и что доступно исследователю и обывателю в на-

блюдении, в «разговорах по душам», в сугубо доверительных отношениях. В средствах массовой информации чаще всего разоблачают очередных «оборотней в погонах» и без погон, представляя «всамделишные» отношения как преступления против «реальности».

Переложить то, что «на самом деле» известно любому и каждому, на язык «реальности» весьма трудно, так как в ней все «всамделишное» обозначается расхожим термином «коррупция». Вероятнее всего поэтому люди, включенные во «всамделишные» отношения (а других людей в нашей стране и нет), пытаясь их описать, вынуждены использовать заведомо непригодные для этого предметные языки, или, если они интеллигентны, импортируют из-за границы понравившиеся им концепции и понятийные схемы, придавая своим построениям совсем уж эзотерическую форму.

К сожалению, в сегодняшней ситуации публичные неангажированные описания «всамделишного» практически невозможны²¹, если они привязаны к месту и времени, так как могут спровоцировать санкции, направленные на то, чтобы «навести порядок», то есть привести его к тому виду, который подобает иметь «в реальности». Поэтому я в основном пытаюсь описать «реальное» состояние административно-территориального деления и многообразных отношений, с ним связанных, по возможности включая в текст свои

²¹ Публичные ангажированные описания «всамделишных» отношений называются обычно «компроматом», а непубличные – «доносами» и «жалобами».

впечатления о том, что есть «на самом деле». При этом я использую специфическую лексику, так как литературный язык, как уже подчеркивалось, является частью «реальности» и практически не имеет средств для представления того, что есть «на самом деле». Обилие заковыченных слов и выражений отражает мои попытки перевода с этого, как ни парадоксально это звучит, общепринятого «всамделишного» языка на язык «реальности».

«Реальное» пространство

Феноменология административно-территориального деления описана выше. Однако логика его непрозрачна. С обыденной точки зрения, в логике здравого смысла непонятны ни выделенные статусы Москвы и Санкт-Петербурга, ни неравенство субъектов Федерации «на самом деле», ни неопределенный и противоречивый статус городских округов, ни модус существования муниципальных районов. Тем не менее, логика есть, и я попытаюсь ее предъявить.

Любое деление производится в неких вполне определенных отношениях так, что результат деления – элементы административно-территориальной структуры – специфичен только для конкретного способа деления. В первом приближении «реальная» территориальная структура России представляет собой результат суперпозиции делений территории страны в следующих отношениях:

- собственно административно-территориальном;
- окружном (функциональном, отраслевом);
- муниципальном.

«В реальности», с административно-территориальной точки зрения, страна состоит из субъектов Федерации, интегрируемых в политическое целое вертикалями исполнительной власти и политическими институтами. Как говори-

лось во введении, административно-территориальное деление дополняется делением по национальному признаку так, что часть субъектов Федерации суть территориальные объекты, а часть – национально-территориальные.

В «другой реальности», окружной (отраслевой, функциональной), страна представляет собой систему округов, в рамках которых осуществляется добыча ресурсов, их распределение, управление их потоками и контроль за освоением-списанием. Округа сформированы по разным основаниям.

В настоящее время существуют:

- федеральные округа как административно-политические элементы деления территории страны;
- округа военной организации государства (разного профиля), введенные Указами Президента РФ «О военно-административной структуре», «Об оперативно-территориальных командованиях внутренних войск» и другими нормативными актами;
- округа правоохранительной организации государства, в том числе таможенные;
- судебные округа;
- избирательные округа;
- транспортные округа (железные дороги, пароходства, округа управления воздушным движением и пр.);
- энергетические округа (районы генерирующих компаний, наследовавших активы РАО ЕЭС и сетевые районы);

- экономические округа (единицы макроэкономического районирования, районы в логике Министерства экономического развития);

- геодезические округа;
- горные округа;
- санитарно-эпидемиологические округа;
- природоохранные округа и многие другие.

К окружному делению, возможно, следует относить и разного рода зоны (общим числом более 80), вводимые федеральными законами (свободные экономические, внедренческие, рекреационные, игровые, ЗАТО и т. д.).

Окружное (отраслевое) деление имеет весьма богатую историю, как имперскую, так и советскую, в настоящее время труднодоступную и практически не изучаемую. Возможно, поэтому закрытого списка округов не существует. Внутри округа, сформированного по одному принципу, есть многоуровневые иерархии внутренних (вложенных) единиц его собственного деления. Интеграция этих единиц в рамках округов одного рода (таких, например, как железная дорога, пароходства, таможня) осуществляется чаще всего жесткой структурой окружной власти. Как правило, округа, сформированные по одним основаниям, не совпадают с округами, сформированными по другим основаниям.

Официальное представление об окружной структуре отражено в Общероссийском классификаторе экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР) (утв. постановлением Госстан-

дорта РФ от 27 декабря 1995 года № 640).

Согласно этому документу в стране существуют:

1. Федеральные округа.
2. Экономические районы.
3. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.
4. Экономические зоны и макрзоны.
5. Межрегиональные территориальные управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и центры по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (УГМС и ЦГМС).
6. Территориальные органы федерального горного и промышленного надзора (ФГПН).
7. Региональные таможенные управления (РТУ).
8. Межрегиональные территориальные округа по государственному регулированию ядерной и радиационной безопасности (МТО РБ).
9. Территориальные и региональные отделы государственного геологического контроля (ОГГК) при территориальных органах МПР России и органах управления субъектов Российской Федерации.
10. Территории с дискомфортом условий жизнедеятельности населения, районы Крайнего Севера.
11. Местности, приравненные к районам Крайнего Севера.
12. Особо охраняемые природные территории.

13. Территории, отнесенные к зонам чрезвычайной экологической ситуации.

14. Регионы компактного проживания малочисленных народов России.

15. Территории за пределами Российской Федерации²².

Однако в этом официальном документе не представлены ни округа военной организации государства, ни округа транспортной инфраструктуры, ни районирование правоохранительной, судебной или избирательной систем.

В муниципальной «реальности» страна представляет собой один неиерархизированный уровень городских округов и двухуровневую иерархию муниципальных образований (муниципальные районы, городские поселения и поселения), входящих как в единицы административно-территориального деления, так и в округа разного рода²³. На территории муниципального образования могут быть представлены органы управления административно-территориальной и окружных-отраслевых структур. Муниципалитеты различаются между собой, в частности, тем, какие органы управления федеральными, региональными и окружными структурами в них представлены (или не представлены) и сколько

²² Перечень официальных форм ведомственного административно-территориального деления дан в приложениях 1-14.

²³ С 1 января 2009 года в полном объеме введен в действие Федеральный закон № 131-ФЗ, согласно которому муниципальная структура становится «плоской», иерархии отменяются. Однако отмена иерархии «в реальности» вовсе не означает исчезновения иерархичности «на самом деле».

их. Существуют муниципалитеты, перегруженные федеральными, окружными-отраслевыми и региональными органами управления. И существуют муниципалитеты, в которых органов управления федеральной, отраслевой и региональной инфраструктурами нет.

Границы административно-территориальных образований и границы муниципалитетов в общем случае совпадают друг с другом (муниципалитеты вложены в границы субъектов Федерации). Границы округов могут – в общем случае – не совпадать ни с административными, ни с муниципальными границами, что порождает известную неравномерность как в обеспеченности регионов и муниципалитетов распределяемыми ресурсами, так и неравномерность концентрации в них властных функций. Эти неравномерности иногда служат первопричиной межмуниципальных и межрегиональных напряжений и конфликтов, в частности из-за распределения разного рода федеральных и окружных функций.

В существующей литературе нормативно описано административно-территориальное деление РФ – «в реальности». Но это описание неполно. Как уже подчеркивалось, не существует номинального списка округов, а их внутренняя структура и границы, само собой разумеющиеся для соответствующих министерств и ведомств, не стали предметом специального экономического и социологического анализа. Нет и детализированных описаний муниципалитетов как особых

реалий, а не как результатов «реализации» закона № 131-ФЗ. Кроме того, социальная (сословная) структура, как я попытаюсь показать ниже, неразрывно связана с административно-территориальной, но эта связь еще, насколько мне известно, не была предметом профессионального исследования.

С моей точки зрения, административно-территориальное деление страны, ее «реальность», принципиально сложнее простой иерархии вложенных элементов. Соответственно в территориальном управлении есть некая скрытая логика, которая детерминируется внутренней, непроявленной иерархичностью официального пространства. Внешне она проявляется в особых формах согласования интересов лиц, возглавляющих разноуровневые органы власти элементов членения, в ходе административного торга при управлении ресурсами. Эти формы согласования интересов я называю административным рынком.

Власть делит страну на административно-территориальные элементы – регионы, районы, округа, разного рода зоны, поселения-муниципалитеты. Такое расчленение осуществляется многими способами, иногда исторически детерминированными, чаще ситуативными. Каждое поселение оказывается одновременно приписанным к нескольким элементам деления. При этом возникает неравенство обеспеченности поселений ресурсами, вызванное физико-географическими и политическими условиями. Сам факт разделения на административно-территориальные элементы включен в состав

этих условий. К примеру, «депрессивные регионы» и «богом забытые» поселки и города обязаны своим по видимости бедственным положением в основном тому, что, не обладая значимостью для центров власти, при формировании территориальной структуры они якобы оказались обделены ресурсами, или их руководство оказалось неспособным «выбить из центра» ресурсы, необходимые для процветания.

Глава 2

Отношения между сословной и административно- территориальной структурами

Ресурсная организация государственной жизни применительно к «реальной» административно- территориальной структуре

Ресурсами в данной работе считаются все материальные и нематериальные активы, которые отчуждаются, распределяются, хранятся, осваиваются и списываются. Если, например, энергетическое сырье продается и покупается, то оно товар, а не ресурс. Но если это сырье распределяется, то оно ресурс. Если существует свободное обращение денег, то они – настоящие деньги, а если деньги концентрируются в бюджетах разных уровней и распределяются согласно потребности в них элементов административно-территориального де-

ления, то они превращаются в финансовые ресурсы.

Ресурсы в нашем социально-экономическом устройстве напоминают сокровища, которые следует найти, отоброзировать и употребить на достижение какой-либо (обычно великой) цели. В противном случае они «бесполезно растрачиваются природой и плохими людьми», вместо того чтобы «служить государству и людям».

Наличие ресурсов является предметом гордости власть имущих и обывателей, у которых вызывает некоторое недоумение, что есть страны, такие как Япония, «практически лишенные ресурсов», но весьма развитые. Почти любой гражданин гордится тем, что в его городе или регионе есть какие-то ресурсы, уже освоенные или – что еще важнее – не освоенные. Ведь если их освоить, то сразу «все станет хорошо». Тюменцы гордятся нефтью и газом, кемеровчане – углем, костромичи – дикой природой, лесами и реками, а краснодарцы – рекреационными ресурсами черноморского побережья. Автохтоны, как правило, считают уровень и формы использования местных ресурсов неадекватными и неэффективными, что служит причиной их недовольства региональными и муниципальными властями²⁴.

²⁴ *Рынок и капиталистические отношения, основанные не на освоении ресурсов, а на капитале и его расширенном воспроизводстве, до сих пор остаются для представителей всех постсоветских сословий чем-то совершенно невозможным. Как мне кажется, именно в силу сословного менталитета и специализированности на «освоении» ресурсов, а не на производящей деятельности. Рынок и рыночные отношения обычно воспринимаются членами сословий как один из*

Административно-территориальная, отраслевая и социальная организация нашей страны производна от поиска, добычи и накопления ресурсов, их распределения и освоения. Социальные связи при такой организации жизни суть потоки ресурсов между элементами «реальной» государственной структуры. Население – ресурс для строительства советского, или – как сейчас – российского общества социальной справедливости. Образование – ресурс для экономики, здоровье населения – ресурс для мобилизационных и трудовых институтов, земля – ресурс для пространственного развития. Труд не является в рамках такой организации жизни товаром, он тоже ресурс. Термин «трудовые ресурсы», изобретенный политэкономами социализма, очень точно отражает место и роль людей в организации добычи других ресурсов и их переработки, а значит и в социальной системе.

Формой использования ресурсов является их освоение. Фрагмент ресурсного миропорядка, которому разноразрядны ресурсы, должен их освоить. Результатом освоения является удовлетворение нормативной потребности или создание некоего изделия. В результате освоения ресурсов возникает изделие, а не товар. Сам факт освоения ресурсов есть свиде-

видов ресурсов, которые можно осваивать. Последние два десятилетия новейшей истории России можно рассматривать как открытие рынка как источника ресурсов, а потом его закрытие ввиду неизбежной социальной несправедливости, то есть возникающей при формировании рыночных отношений обделенности ресурсами тех, кому «положено» их иметь по нормам сословной социальной справедливости.

тельство их использования. Освоенные ресурсы списываются, перестают существовать как единица учета.

Формой хранения ресурсов является складирование. Запас, как известно любому человеку, прожившему при социализме, карман не тянет, и потому огромно количество ресурсов, накапливаемых ресурсным государством и его гражданами. Однако по самой природе ресурсного государства это богатство не может быть оценено в терминах товаров и денег. При ресурсной организации государства о собственно экономических инструментах определения эффективности речи не может идти в принципе. Вопросы о стоимости, экономической эффективности и т. п. не могут быть даже адекватно поставлены, они находятся вне ресурсной парадигмы²⁵. В том случае, если возникает необходимость в рыночной оценке ресурсов, приходится применять разного рода ухищрения, составляющие содержание большей части отечественной прикладной экономики.

Использование ресурсов определяется порядком управления, который есть совокупность множества подзаконных актов, нормативов и инструкций, регламентирующих накопление и хранение ресурсов, их освоение и порядок списания. Нарушения этих инструкций, нормативов и регламентов образуют, в частности, состав преступления против порядка

²⁵ *Подробнее ресурсная организация отечественной жизни рассматривается в работе «Ресурсное государство».*

управления²⁶.

Уменьшение количества располагаемых ресурсов служит основанием формирования государственной политики, направленной на увеличение «ресурсной базы». Так, катастрофическое уменьшение численности населения в результате сопряжения естественных демографических тенденций и выбытия целых поколений в ходе войн и построения светлого социалистического будущего интерпретируется как уменьшение мобилизационных и трудовых ресурсов. Это, по мнению властей, может быть компенсировано распределением других ресурсов: потенциальным родителям с целью увеличения рождаемости и системе здравоохранения с целью уменьшения смертности.

Ресурсная организация государства фрактальна, то есть на любом уровне устройства она воспроизводит основные

²⁶ В частности, см. Уголовный кодекс РФ. Статья 330. Самоуправство: 1. Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку, совершение каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, если такими действиями причинен существенный вред, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев (в редакции Федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ). 2. То же деяние, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения, наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет. Источник: <http://www.kadis.ru/kodeks.phtml?kodeks=20&glava=32&key=1>

свои структурные особенности. Каждый фрагмент государственного устройства, в том числе люди, есть ресурс для другого фрагмента. И перед каждым таким фрагментом государство «ставит» задачу служить ресурсом, то есть быть полезным с точки зрения достижения какой-либо великой цели, которую государство стремится конкретизировать вплоть до отдельного человека, фиксируя его место в сословной организации социальной жизни, то есть в системе социальных групп, учрежденных государством для достижения оптимального использования и справедливого распределения ресурсов.

Административно-территориальная структура приспособляется к тому, какой из ресурсов является в данный исторический момент главным для ресурсного государства. Это проявляется в формировании разного рода зон и регионов развития (то есть мест интенсивного изъятия и переработки ресурсов) и наделении их особым статусом. География тем самым приспособляется к властным нуждам. Примером этому может служить отнесение Тюменской области как места добычи энергетических ресурсов к Уральскому федеральному округу, в то время как географически и по традиции Тюменская область есть часть Западной Сибири, то есть Сибирского федерального округа.

Высшие органы власти консолидируют элементы расчленения страны в государственное целое, руководствуясь при сборе и распределении ресурсов доминирующими в каждый

исторический момент принципами социальной справедливости. Для достижения социальной справедливости, то есть равного доступа к ресурсам (или исходя из текущих задач государства) высшие органы власти отчуждают у одних элементов больше (или меньше) ресурсов, а другим их распределяют – больше или меньше, в зависимости от политической значимости элементов, но таким образом, чтобы дефицит ресурсов (а следовательно, и зависимость от центров их распределения) был всегда.

В такой социально-экономической системе дефицит ресурсов является консолидирующим социальным отношением, а распоряжение дефицитом – реальной властью. Стремление получить из центра как можно больше ресурсов в значительной степени определяет политику властей регионов, городов, районов и поселений. Напротив, стремление дать элементам деления меньше, чем они требуют, определяет политику центральных властей. Именно отношения концентрации и распределения ресурсов связывают элементы административно-территориального деления в целое страны. При этом иногда возникают ситуации, когда возможности центров власти по отчуждению ресурсов уменьшаются, а потребности в ресурсах, по крайней мере, не уменьшаются или продолжают увеличиваться. Тогда оказывается, что распределять нечего, и возникают масштабные кризисы дефицита ресурсов (в частности, властных), которые в XX веке дважды приводили к распаду «реальности» государства на эле-

менты его «реального» административно-территориального устройства.

В целом до настоящего времени административно-территориальная и социальная (сословная) структуры современной России в значительной степени производны от задач сбора, распределения и контроля за сбором и распределением ресурсов, которые были поставлены еще советской властью.

Баланс между сбором ресурсов и их распределением должен осуществляться – если быть последовательным – каким-либо аналогом Госплана СССР. При советской власти балансировка ресурсных потоков осуществлялась системой отраслей народного хозяйства и институтами планирования в рамках составления так называемых межотраслевых балансов. Директивы Госплана доводились до каждой государственной промежуточности Госкомценом, Госснабом и Госкомтрудом, которые отвечали за то, чтобы необходимый минимум потребительских и производственных ресурсов был доступен членам всех советских сословий – согласно принципам советской социальной справедливости. При возникновении дефицита ресурсов издавалось соответствующее постановление Правительства СССР, согласно которому принимались особые меры по замещению дефицита хлеба, иголок и ниток, молока и масла, обуви, «резинотехнических изделий № 2» – советских презервативов и прочего.

В настоящее время отрасли народного хозяйства в их

традиционном, советском виде исчезли, существуют только статистически. На остатках советских министерств и ведомств в 90-е годы XX века были созданы «частные» корпорации и холдинги, вытесняемые сейчас государственными корпорациями, сохраняющими внутреннее унаследованное советское территориальное устройство. При этом балансировка ресурсных потоков в рамках составления прогнозов развития и соответствующих программ развития (таких как «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», более известная как «Программа-2020») отнесена к компетенции мифического рынка и Министерства экономического развития.

Однако технических способов координации ресурсных потоков и формирования межотраслевого баланса в масштабах не только страны, но и отраслей (корпораций) или регионов пока не создано. Сейчас ситуативные дефициты государство пытается микшировать в основном методами антимонопольной политики, «наказывая рублем» тех распорядителей ресурсов, на которых – в результате административного выбора – пала вина за то, что растут цены на «товары повседневного спроса», или за то, что они исчезают с прилавков. Их, если пользоваться аппаратной терминологией, «назначают козлами».

Почти каждый современный российский распорядитель федеральных ресурсов (иногда это государственная корпорация, иногда – статистическая, виртуальная реальность, на-

зываемая по инерции отраслью народного хозяйства) имеет, как уже говорилось, свое, отличное от других распорядителей, деление территории страны на части – округа, в которых дислоцированы его подразделения или учреждения. Округа имеют свое внутреннее, иерархизированное устройство. Например, железные дороги, как одно из делений транспортной инфраструктуры страны, делятся на пути, станции, дистанции и участки, вокруг которых сосредоточены предприятия и организации, обеспечивающие использование транспортного ресурса (см. приложение 18). Таможенная служба делится на таможенные округа, главные, центральные и региональные таможни, таможни, таможенные пункты, вокруг которых обустроено пространство таможенного обеспечения и обслуживания (см. приложение 7). Авиационное пространство делится на округа управления воздушным движением, а Транснефть управляет своим хозяйством через округа с соответствующими территориальными органами (см. приложение 30) и так далее.

В ресурсном государстве существуют особые ресурсы, такие как трудовые и мобилизационные, управление которыми осуществляется через специфические округа, определяемые режимами регистрации, постановки на разного рода учеты и мобилизационными государственными институтами. Разбиение мест сосредоточения этих ресурсов на округа соответствует в большинстве случаев административно-территориальному и муниципальному делениям.

В моей работе «Ресурсное государство» был описан цикл социальных отношений ресурсного государства «сдача ресурсов – раздача ресурсов – жалоба (донос) на нарушения при сдаче и раздаче», впервые выделенный О. Бессоновой. Сдача (сбор ресурсов) предполагает, что природа и население **так устроенного** государства обязаны обеспечивать поступление ресурсов в центральный (в наше время федеральный) бюджет, а государство обязано так распределять ресурсы, чтобы удовлетворить доминирующим в конкретное время принципам социальной справедливости. Социальные группы – сословия, к которым так или иначе причислены все граждане страны, специализированы либо на сдаче ресурсов (на производстве), либо на их раздаче (на управлении), либо на контроле за социальной справедливостью при сдаче и раздаче (силовые структуры).

Контроль за сбором ресурсов и их распределением осуществляется институтом жалоб (доносов) граждан на нарушения социальной справедливости, а организационно контроль оформляется в разного рода силовые (в широком смысле этого понятия) структуры. Силовые структуры имеют собственные системы районирования, то есть окружного деления. При этом деление территории страны в системе внутренних дел, например, существенно отличается от деления страны в системе военной организации государства.

Так, в МВД территория страны делится на:

оперативно-территориальные командования внутренних

войск, совпадающих в своих границах с политическим делением страны на федеральные округа. Внутренние войска несут военную службу, и потому являются элементами скорее военной, чем правоохранительной организации государства;

округа (территории), подведомственные соответствующим департаментам МВД – например, по охране особо важных объектов или округа транспортной милиции (в какой-то степени приближенные к транспортным округам);

региональные управления МВД, совпадающие с административно-территориальным делением;

районные и межрайонные управления;

участки, совпадающие на муниципальном уровне с границами муниципалитетов или внутригородских территорий.

А в системе военной организации государства доминирует другая территориально-отраслевая структура, в которой роли отраслей выполняют рода войск, а роли регионов – военные округа.

В рамках округа любого рода его начальник обладает полнотой ресурсной власти, и территория округа является его функциональным поместьем. Даже егерь или лесничий, не обладающий «в реальности» значимой властью, в своем «на самом деле» становится полновластным помещиком, от которого зависит получение порубочного билета или возможность поохотиться в официально запретное время в запрет-

ном месте на «редких и исчезающих животных», то есть «нужным человеком».

Сословная структура и бюджетные корпорации

Социальная структура ресурсного государства описана в моей работе «Сословная структура современной России». Сословиями считаются социальные группы, различающиеся объемом прав и обязанностей, определенных государством по закону или по традиции. Сословное деление, как правило, существует наряду с классовым, при котором люди, будучи активными на рынке, разделяются на группы – классы по уровню потребления. Разделение на высший, средний и низший классы, введенное американскими социологами аналитически в 30-х годах XX века, сегодня стало естественным и само собой разумеющимся основанием для взаимной идентификации и самоидентификации граждан в условиях рыночной экономики. Однако в России, ввиду ресурсной (не рыночной) организации ее хозяйственной жизни, классовая стратификация возникает только в относительно краткие периоды перестроек и революций при крушении институтов сбора и распределения ресурсов, в то время как во времена относительной политической стабильности доминируют сословные принципы стратификации.

«В реальности» разделению территории страны на части сопутствует деление населения на сословия, необходимое для обеспечения принципов социальной справедливо-

сти при сборе и распределении ресурсов, их сдаче и раздаче, если пользоваться терминологией О. Бессоновой. Сословия, как уже говорилось, специализированы на сборе – сдаче ресурсов (например, работающие по найму), распределении – раздаче ресурсов (например, государственные гражданские служащие или бюджетники, занятые выполнением государственных социальных обязательств, то есть распределением ресурсов образования, здоровья, культуры) или на контроле за сдачей и раздачей ресурсов (например, отдельные подсословия государственных гражданских служащих и правоохранителей).

В целом в каждом сословии есть подсословия, узкоспециализированные на каком-либо конкретном виде деятельности, обеспечиваемом ресурсами из федерального бюджета. Так, государственные гражданские служащие, как подсословие государственных служащих, служат государству, специализированы на управленческом (административном) ресурсе, а судьи, служа «в реальности» закону, а «на самом деле» государству, – на ресурсе правоприменения.

Можно сказать, что служивые сословия специализированы на особом – контрольном или административном – ресурсе, распоряжение которым и является властью в такого рода государственном устройстве. Распределение членов служивых сословий по элементам административно-территориального деления равносильно распределению власти. О поселениях, где нет даже участкового милиционера, говорят,

что там нет власти.

Титульные сословия существуют согласно специальным законам. Так, в законе о системе государственной службы выделены три вида деятельности (государственная гражданская служба, военная служба, охрана правопорядка) и соответственно три сословия: государственные гражданские служащие, военнослужащие, правоохранители. Место каждого титульного (служивого) сословия в государственном устройстве определяется как общими законами, такими как Закон о системе государственной службы, так и частными законами. К ним относятся законы о статусе военнослужащих в целом, и военнослужащих ФСБ, СВР, ФСО в частности, законы о статусе депутатов, судей, прокуроров, казаков, работников правоохранительных министерств и служб: МВД, таможни, судебных приставов, наркоконтроля и др.

При этом каждое ведомство разрабатывает и согласовывает в Правительстве РФ и положение о самом себе, в котором оговариваются его численность, внутреннее устройство, в том числе и система территориального представительства, то есть внутриведомственное административно-территориальное деление – округа. Как правило, вопросы соотношений между базовыми сословными законами, законами о министерствах (ведомствах) и положениями о них не обсуждаются, что приводит к неоднозначности в определении полномочий их сотрудников как в отношениях с региональными чиновниками и муниципальными служащими, так в отноше-

ниях со служащими других министерств и ведомств. Эти соотношения устанавливаются динамически, они и являются «всамделишной» политикой в так устроенном государстве.

В положениях обо всех министерствах и ведомствах записано, что другие министерства и ведомства обязаны предоставлять необходимую для соответствующей службы информацию, однако лишь в немногих положениях записано, что они сами обязаны предоставлять информацию по запросам других подразделений государственного устройства. То есть министерство или ведомство может предоставлять информацию по запросу другого ведомства, а может и не предоставлять – согласно положению о самом себе, утвержденном Правительством РФ. Формы взаимодействия между министерствами и ведомствами установлены законами о Правительстве РФ, в то время как отношения между их подразделениями, особенно региональными, нормативно не определены. И, конечно, не определены отношения между подразделениями министерств и ведомств на муниципальных уровнях административно-территориальной организации.

Нетитульные сословия определяются частными законами или по традиции, из которых не следует особых преференций и обязанностей. Например, статус работающих по найму определяется Трудовым кодексом, пенсионеров – законами о пенсионном обеспечении, а статус временно не имеющих сословной определенности – миграционными законами. Нетитульные (обслуживающие) сословия существуют либо

по традиции (лица свободных профессий), либо по законам, таким как УК и УПК РФ (ограниченные в правах, подследственные и заключенные).

Отношения между титульными и нетитульными сословиями формируют особую реальность со специфическими отношениями административного торга при сборе ресурсов, их распределении через бюджеты разных уровней, виды государственной деятельности и системы сословной ренты.

Собственно, сословия выделяются через их отношение к управлению ресурсными потоками: они их собирают – добывают, перерабатывают, распределяют; контролируют добычу, переработку и распределение; хранят и потребляют. Ресурсы, к которым приписаны современные сословия, и сами сословия, специализированные на частной форме управления этими ресурсами, рассматриваются мной как отрасли народного хозяйства. Кроме того, согласно имперской традиции элементы административно-территориального деления рассматриваются властью как совокупность ресурсов, передаваемых в управление назначаемым – выбираемым высшим должностным лицам – государственным служащим, то есть как поместья.

Раздача – распределение ресурсов согласно принципам устройства ресурсного государства должна осуществляться с соблюдением социальной справедливости, то есть пропорционально значимости сословий. Раздачу – распределение ресурсов, в свою очередь, осуществляют специализированные

сословия, члены которых являются работниками соответствующих министерств, служб, агентств и комитетов, обеспечивающих выполнение государственных социальных обязательств.

Раздача ресурсов осуществляется институтами, организованными согласно административно-территориальному, окружному и муниципальному делению. Так, раздача ресурсов под названием «здоровье» осуществляется федеральными, региональными и отраслевыми (ведомственными – окружными) структурами здравоохранения. Причем за каждым видом медицинских ресурсов закреплены вполне определенные структуры. Так, оказание высокоспециализированной помощи (федеральный ресурс) осуществляется особыми центрами высокотехнологической медицины, расположенными в региональных столицах, за которыми закреплены зоны обслуживания, своеобразные медицинские округа. А оказание скорой и неотложной медицинской помощи организовано в системе соответствующих территорий обслуживания станций скорой и неотложной помощи – медицинских округов низшего уровня, наряду с участками текущего медицинского обслуживания относящимися к муниципальным структурам. Это скорее муниципальный ресурс, управление которым частично передано на региональный уровень.

Специализация сословий на каком-либо ресурсе проявляется в том числе в неравномерности распределения их членов по элементам административно-территориального деле-

ния. Так, в большинстве муниципалитетов низших рангов (поселениях, городских поселениях) относительно мало государственных служащих (военнослужащих, правоохранителей, гражданских служащих), но относительно много членов нетитульных сословий: пенсионеров, работающих по найму и бюджетников. Это значит, что в этих муниципалитетах консолидировано относительно мало «административного ресурса». В то же время в городских округах, являющихся столицами субъектов Федерации, относительно много государственных гражданских служащих как федерального, так и регионального уровня, муниципальных служащих, правоохранителей. Отсюда – в том числе – и значимость этого типа поселений для системы власти.

В определение статуса государственного служащего входят социальные гарантии, в том числе привилегии, связанные с получением образования, медицинским обслуживанием, ограничения на применение к нему административных и уголовных санкций, предоставление жилья и обеспечение возможностей для отдыха и многое другое. Для обеспечения этих гарантий существуют сети специализированных учреждений и организаций: ведомственные медсанчасти и госпитали, санатории и дома отдыха, военные и другие отраслевые академии, специальные (в частности, военные) суды и органы дознания, учреждения и организации образования.

Такого рода организации и учреждения неравномерно распределены по элементам «реального» устройства страны.

В одних поселениях (в основном в городских округах) много ведомственных учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения. В то же время в существенной части поселений сегодня только номинально остались учреждения здравоохранения, образования и культуры, так как медицинские, культурные и образовательные ресурсы сконцентрированы на уровнях муниципальных районов и городских округов.

Неравномерность обеспечения населения ресурсами ни в коей мере не компенсируется увеличением мобильности в оказании услуг, так как эта мобильность остается в основном потенциальной (по концентрации ресурсов) и не может стать актуальной из-за того, что государственные люди называют «транспортной доступностью», а люди считают транспортной недоступностью. Такая неравномерность в обеспеченности ресурсами интерпретируется властью как нарушение социальной справедливости, что стимулирует чиновников предпринимать усилия по ее восстановлению, отчего и следует направление ресурсов, в частности, на дорожное строительство.

Распределение ресурсов в бюджетах всех уровней происходит на вполне определенные виды деятельности, осуществление которых предписано конкретным сословиям. Однако в ходе освоения этих ресурсов существенная, если не подавляющая их часть осваивается не в ходе профильной деятельности, а в системе ее обеспечения и обслуживания.

ния. Так, исполнение военного бюджета обеспечивается и обслуживается судьями и прокурорами, депутатами и казаками, лицами свободных профессий и работающими по найму, бюджетниками и пенсионерами.

В ходе служб и их обеспечения формируются бюджетные корпорации, образованные членами всех сословий, причастных к освоению ресурсов, выделенных в том или ином бюджете. Все члены сословий, причастные по факту освоения ресурсов, например, военного бюджета, становятся членами военной корпорации, заинтересованными в увеличении разнаряжаемых ресурсов. Поскольку военный бюджет многосоставный, то в нем выделяются отдельные узкопрофильные части, такие как, например, бюджеты родов войск и военных округов. Соответственно военная корпорация дифференцирована на множество малых корпораций, обеспечивающих и обслуживающих частные бюджеты. Так, бюджетная корпорация «флотских» отличается от бюджетных корпораций, осваивающих средства сухопутных или космических войск.

Существует множество бюджетных корпораций, соотношенных с множеством статей освоения бюджетных ресурсов, такие как корпорации, связанные с транспортом (железнодорожным, водным, воздушным), связью, сельским хозяйством, энергетикой, здравоохранением, образованием, охраной природы, обеспечением защиты от внутренних врагов, внешних врагов или природных угроз. Такие корпорации существуют еще с советских времен.

В последние десятилетия оформилась специфическая бюджетная корпорация, ориентированная на формирование рыночной экономики. Количество бюджетных ресурсов, освоенных ее членами за почти два десятилетия ее существования, весьма велико, однако цель столь же далека, как и в начале пути. Строительство рынка, как следует из отечественного опыта, весьма ресурсоемкое мероприятие, а декларируемая членами корпорации угроза сворачивания рынка и возврата к плановому хозяйству позволяет им требовать все больше и больше ресурсов. В результате корпоративного строительства возникли десятки государственных организаций, единственной функцией которых является регулирование рынков – при том, что рынка как свободного от государственных ограничений оборота товаров и денег практически нет.

Не менее ресурсоемкой оказалась другая современная бюджетная корпорация – строителей демократии. Угроза отсутствия демократии, лежащая в основе формирования этой корпорации, стимулирует власти выделять в бюджете, внебюджетных фондах и «черным налом» огромное количество ресурсов, осваиваемых поборниками демократии в ходе партийного строительства, формирования «организаций гражданского общества» и других «общественных» движений. И чем больше ресурсов осваивает эта корпорация, тем сильнее аппетиты ее членов, как и количество и интенсивность придуманных ими опасностей, угрожающих тому, чего нет и

не может быть в сословном обществе и ресурсном государстве. Эта бюджетная корпорация породила десятки «политических партий», тысячи «общественных» организаций и движений, существующих только благодаря освоению бюджетных ресурсов, выделенных на развитие демократии. При прекращении бюджетного финансирования такие организации бесследно исчезают.

Столь же значима в сегодняшней организации социальной жизни бюджетная корпорация борцов с коррупцией. Борьба с коррупцией усилиями членов этой корпорации в нашей «реальности» становится самораскручивающимся процессом. Описание того, что происходит «на самом деле» в других бюджетных корпорациях, интерпретируется заинтересованными в том чиновниками как коррупция. Фиксация роста коррупции, то есть расширение сферы общественно-гражданских (а не служебных) отношений между чиновниками, заставляет власти увеличивать количество бюджетных ресурсов для борьбы с ней. В результате из представителей всех сословий, причастных к борьбе с коррупцией, формируется корпорация, лоббирующая дальнейшее увеличение ресурсов, необходимых для ее существования, то есть для борьбы с коррупцией. При этом борцы с коррупцией свои внутрикорпоративные общественно-гражданские отношения коррупцией не считают, точно так же, как представители всех других бюджетных корпораций. Поэтому любое разоблачение собственных коррупционеров воспринимает-

ся внутри корпорации борцов с коррупцией как нарушение социальной справедливости. Бюджетная корпорация борцов с коррупцией породила только на федеральном уровне десятки «силовых контор», чиновники которых бдительно следят за тем, что составляет содержание жизни других чиновников и простых граждан «на самом деле», и рапортуют о лавинообразном росте коррупции и необходимости увеличения количества ресурсов для борьбы с ней.

Бюджетные корпорации стремятся к увеличению осваиваемого бюджета и количества своих членов, необходимых для нейтрализации угроз. Рост численности разного рода служащих уже таков, что по их абсолютному количеству Россия уже, как пишут, обогнала СССР, а список угроз, которые эти служащие должны нейтрализовать, больше напоминает словарь иностранных слов. И это и есть развитие для сложившейся системы социальных отношений. Любые «пределы численности» или ресурсопотребления, установленные сверху, при таких интенциях оказываются недостаточными, так что бюджетные корпорации непрерывно генерируют сигналы бедствия, сообщая «наверх» о том, что возникли или могут возникнуть опасности, угрозы или враги, для борьбы с которыми нужны дополнительные кадровые и материальные ресурсы.

Давно очевидно, что количество пожаров не зависит от численности работников МЧС, количество кишечных инфекций не зависит от численности санитарных врачей, а ры-

нок и соответствующие ему политические институты возникают сами по себе, если исчезает государственная ресурсная кормушка. А то, что считается коррупцией, при изменении точки зрения становится не более чем особенностями «национальной рыбалки» или «охоты». Для того чтобы тушить пожары, лечить диарею, «развивать рынок» и «решать проблемы», нет необходимости содержать огромные многоуровневые административные аппараты, занятые чаще всего сбором сословной ренты с нарушителей норм и правил и возмездно закрывающие глаза на «всамделишное» состояние тех объектов и отношений, за безопасность которых они якобы отвечают. Ведь служивые «тоже люди» и понимают, что на приведение в относительный пожаробезопасный или санитарный порядок школ, больниц, магазинчиков, подъездов жилых домов и запасных выходов в общежитиях, построенных еще при царе Горохе, никаких ресурсов не хватит. Они понимают и то, что если не препятствовать людям заниматься своим делом и получать за это деньги, то рынок и его политические институты возникнут если не сами по себе, то уж не в результате бюджетного финансирования. Но тогда служивые люди окажутся не у дел – без функций, статуса и возможности перераспределять ресурсы. И это станет нарушением социальной справедливости в общегосударственном масштабе, чего допустить нельзя согласно основным принципам организации отечественного государства социальной справедливости.

Эти служащие – члены бюджетных корпораций – по большей части концентрируются на посреднических уровнях административно-территориальной иерархии: в городах федерального значения, в регионах и муниципальных районах, где их функции в основном заключаются в распределении ресурсов и в сборе сословной ренты, а деятельность сводится к обустройству своих поместий.

Бюджетно-корпоративная структура, прежде всего архаичная советская, непосредственно связана с расселенческой структурой. Практически в каждом регионе есть поселки, городки и микрорайоны железнодорожников, водников, военных, ученых и так далее, в которых живут члены разных сословий, связанных причастностью к обслуживанию и обеспечению разного рода бюджетов. Эти люди – члены разных сословий – проживают в городских округах, городских и сельских поселениях и образуют в них корпоративные общности. Эти корпоративные поселения – военные и научные городки, ЗАТО или (в больших городах) дома и микрорайоны, слободы при промышленных предприятиях – построены были когда-то на средства соответствующих бюджетов. В них с советских времен сохранились свои системы раздачи ресурсов – медицинского обслуживания, системы снабжения и коммуникаций, культуры и образования.

Такие поселения (или части поселений – поселки) непосредственно связаны не с региональными, а с окружными структурами административно-территориального деле-

ния, так как распределение ресурсов корпорациями идет (или шло, так как в последние годы жилые и прочие непрофильные фонды передавались на балансы муниципалитетов) через округа (отрасли). Однако в последние годы возникают и корпоративные поселения членов постсоветских бюджетных корпораций – борцов с коррупцией, строителей рынка и демократии.

Многие так называемые социальные проблемы в такого рода поселениях возникли прежде всего потому, что из системы распределения ресурсов исчезли, в связи с новой словесной структурой, те статьи бюджетирования, вокруг которых кормились многочисленные представители советских – по происхождению – осваивателей научных, производственных и социальных бюджетов. Социальная активность в такого рода поселениях носит, как правило, ретроградный характер: требования «народа» – членов бюджетной корпорации направлены на восстановление привычных форм бюджетирования.

Согласования интересов в сословном обществе и дефицит

Существенным аспектом ресурсно-сословного устройства «реальности» является перманентный дефицит ресурсов. Их по определению не хватает, так как самое необходимое, как правило, оказывается вне распорядительной компетенции осваивающего ресурсы субъекта. Необходимость «выбивать ресурсы», простраивать стратегии их освоения и списания, формировать альянсы для этих же целей порождает очень плотную структуру персонифицированных социальных связей, которую в советские времена называли «блатом» и «нужным знакомством», а теперь называют «коррупцией».

Эта система отношений, существующая «на самом деле», и есть сословное общество, которое неотделимо от государства и образует с ним весьма конфликтное целое. В территориальном отношении «на самом деле» такое общество организовано как система поместий и межпоместных отношений. Как уже подчеркивалось выше, административный торг между членами сословий формируется в пространстве ресурсной организации экономической жизни. Это торг между представителями разных сословий при сборе ресурсов, их распределении и при контроле за их сбором и распределением. В процессе торга происходит конвертация одного вида

ресурсов в другие. В официальной советской ресурсной экономике ресурсы конвертировались, в частности, во властные статусы и обратно. В теневой советской экономике ресурсы и властные статусы можно было конвертировать также и в советские деньги, но деньги чаще всего не конвертировались во властные статусы.

В современной российской организации социально-экономической жизни в той или иной форме сняты ограничения на конверсию властных статусов в деньги, как и денег во властные статусы, связанные с распоряжением другими ресурсами, что видно, например, по составу представительских органов власти Федерации, регионов и муниципалитетов, депутатами которых обычно становятся вполне состоятельные люди.

Административно-территориальная структура порождает в наше время условия для специфического административного торга между первыми лицами государственных и частных учреждений, предприятий и организаций, с одной стороны, и муниципальными служащими – с другой. Формой торга является «договаривание» о взаимном обмене ресурсами и услугами, причем формы такого обмена, как правило, находятся вне официального правового поля. Такой торг осуществляется «по понятиям», основанным на не проявленных вовне представлениях о социальной справедливости, в отличие от советских времен, когда такие критерии задавались КПСС в более-менее явной форме.

Административный торг обусловлен самой структурой «реального» пространства и ресурсной природой власти, функции которой заключаются в заботе о благе народа, то есть в справедливом распределении ресурсов между сословиями.

Рассмотрим, например, административный торг между губернаторами и первыми лицами федеральных, окружных и столичных учреждений, предприятий и организаций, дислоцированных на территории субъекта Федерации. Так, учебное заведение федерального подчинения, такое как федеральный университет, находящееся на территории субъекта Федерации, «в реальности» располагает некими номинальными финансовыми, административными или иными ресурсами, распоряжение которыми находится вне компетенции иных должностных лиц. «На самом деле» такое заведение представляет собой особый вид поместья, в котором вся ресурсная власть принадлежит ректору.

Однако возможность эти ресурсы использовать ограничена, в частности тем, что выделение землеотводов под строительство университетских зданий и сооружений контролируется муниципалитетами (в случае селитебных территорий), или губернаторами (в случае земель сельхозназначения), или первыми лицами других федеральных учреждений и организаций, расположенных на территории региона (если, к примеру, это земли лесного фонда).

Для того чтобы университет мог конвертировать выде-

ленные ему финансовые и административные ресурсы в здания и сооружения, необходимые для реализации его уставных функций, его первые лица должны «договариваться» с иными распорядителями ресурсов: губернатором, руководителем земельного кадастра и многими другими функционерами. Совокупность возможностей договариваться и результатов этих договоренностей (обменов услугами и ресурсами) формирует в данном случае локальный административный рынок, являющийся частью общего административно-рыночного поля. Побочным, но неизбежным результатом административно-рыночных отношений становится местное обустройство страны, происходящее «на самом деле» в ином социальном пространстве, нежели пространство «реальных» государственных отношений.

Или рассмотрим – сугубо гипотетически – отношения между губернскими и муниципальными властями при освоении ресурсов, выделенных на строительство какого-либо объекта, например моста.

Губернатор выбивает «в реальности» ресурсы на такое строительство, обосновывая его необходимость заботой о благе народа. Однако в его «на самом деле» речь идет об обустройстве дороги к месту охоты или рыбалки. Муниципальным властям этот мост не очень нужен, однако его строительство позволит решить их «всамделишную» проблему, например, закатать асфальтом межпоселенческую дорогу, ведущую в село, где родился глава муниципальной админи-

страции и где все еще живут его родственники. И губернатор, и глава администрации прилагают усилия к тому, чтобы прежде всего решить свои задачи.

В ходе торга ресурсы, выделенные на строительство моста, осваиваются частично и на асфальтирование дороги. При этом возникает «долгострой», на завершение которого нужны дополнительные ресурсы. Ситуация отслеживается соответствующими органами, которые информируют окружные или федеральные власти о нецелевом использовании бюджетных средств. В зависимости от обстоятельств эта информация может послужить средством давления и на губернатора, и на главу муниципального образования. А может стать основой уже трехстороннего сотрудничества между губернатором, главой муниципальной администрации и региональными контролирующими чиновниками и их окружными начальниками в деле обустройства их «на самом деле»: они смогут сообща рыбачить или охотиться в месте, куда можно проехать по приличной дороге, после чего им можно будет «отдохнуть», попарившись в баньке, выпив, закусив и поговорив о судьбах родины и о всепроникающей коррупции.

Дефицитарность базовых отношений между элементами административно-территориального деления иногда заложена в прямой и явной форме, как это происходит в определенных законом № 131-ФЗ нормах межбюджетных отношений между муниципалитетами, с одной стороны, и регионами – с другой. Муниципалитеты, как известно, наделены опреде-

ленными полномочиями, однако «реальных» источников доходов для выполнения этих полномочий не очень много²⁷, поэтому муниципальные бюджеты часто дефицитны. Законом введена практика дотирования местных бюджетов, причем размеры дотаций, субвенций, отрицательных трансфертов и просто трансфертов (и размеры и формы «откатов», то есть ренты распределителям дотаций) определяются в ходе административного торга между муниципальными и региональными властями²⁸.

Ресурсы, предоставляемые под жестким силовым контролем, исключаящим или серьезно затрудняющим административный торг при их освоении (то есть откат или распил), часто остаются неиспользованными «в реальности», так как оказывается, что «на самом деле» они нефункциональны. Если верить СМИ, это произошло, например, с финансовыми ресурсами, выделенными Республике Алтай на ликвидацию последствий катастрофического землетрясения 2003 года, когда они пролежали невостребованными на счете в казначействе более года.

Действительно, если ресурсы нельзя «попилить» и ис-

²⁷ Григоров В. Э., Жигалов Д. В., Перцов Л. В. Аналитический доклад «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации» / под общей редакцией Н. Б. Косаревой и А. С. Пузанова. М., 2008.

²⁸ Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления // Научные труды № 120 Р. М.: ИЭПП, 2008.

пользовать для обустройства помещений, то они никому и не нужны. Ведь помещик лучше, чем кто-либо знает, какие дыры есть у него в хозяйстве, и если нет возможности перенаправить ресурсы с восстановления покосившихся крыш и печей жителей пострадавших поселков («.. если им надо, то сами восстановят. А дать им деньги, то все пропьют») на то, что нужно «на самом деле», то пусть лучше и лежат на счету, сохранней будут.

В результате административно-рыночного перераспределения ресурсов, как правило, исходные цели инвестиционных и иных проектов не достигаются, так как в ходе административных торгов ресурсы, выделенные на эти проекты, расходуются на согласование интересов участников проекта, на выплату сословной ренты и, в конечном счете, на обустройство помещений тех служивых людей, которые причастны к разработке и реализации таких проектов. Таким помещьем может быть и субъект Федерации, и муниципальное образование, школа или больница.

Члены сословий, предназначенных для контроля за использованием ресурсов («силовики»), интерпретируют это как коррупцию, хищение ресурсов или их нецелевое использование. Подобная интерпретация служит основанием для уголовного или административного преследования нарушителей, в том числе губернаторов, государственных и муниципальных служащих и коммерсантов, обслуживающих соответствующие бюджеты и проекты. Однако чаще всего в хо-

де следствия выясняется, что «расхитители» действовали в рамках ведомственных и подзаконных актов и нет иных оснований, кроме политических, для их уголовного преследования.

При желании контролеров за соблюдением социальной справедливости сам процесс административного торга и перераспределения ресурсов можно интерпретировать как нарушение норм обращения с ресурсами. Число мэров городских округов и городских поселений, не сумевших «на самом деле» «договориться» с федеральными контролерами, губернаторами или столичными инвесторами о выделении земли или других ресурсов под разного рода проекты или даже для выполнения своих не обеспеченных ресурсами полномочий (и попавших вследствие этого в жернова кампании борьбы с коррупцией), уже перевалило за сотню.

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.