
КОНЦЕПЦИЯ И МЕТОДЫ РОССИЙСКОЙ СОЦИОЛОГИИ

Административно-территориальная структура России и ее ресурсно-сословная основа¹

С.Г. КОРДОНСКИЙ

В статье рассматривается административно-территориальное устройство России в связи с сословной социальной структурой. Показано, что социальное пространство государства жестко структурировано и обладает инвариантными относительно политических режимов свойствами. Продемонстрировано, что организация социального пространства непосредственно определяет структуру власти и отношения между сословиями.

Ключевые слова: административно-территориальная структура, сословие, социальное пространство, государство, власть.

Введение

Конкретное пространство жизни, социальное время и социальная структура представляются обывателю самоочевидными и не нуждающимися в объяснении. Они просто есть, и по факту существования требуют скорее единства уверования в них, нежели рефлексии. Попытки задавать вопросы на эти темы часто кажутся наивными, иногда провокационными, так как нарушают привычное самоотнесение к неким базовым, интуитивно понятным сущностям, т. е. к «фактам», имеющим – как кажется обывателю – «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 реальности, в которые люди верят. Спорщики – в зависимости от социального статуса – 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?»

¹ Представляемый текст является частью работы, выполненной по гранту ГУ ВШЭ № 08-01-0086, № 07-1-154.

С моей точки зрения, именно это само собой разумеющееся, обыденно понятное, привычно неререфлексивное и в то же время обывательски взрывоопасное и есть самое интересное с исследовательской точки зрения. Этот интерес практически невозможно ввести в какую-либо из существующих исследовательских специализаций. Ни в географии или 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 каждой из этих исследовательских специализаций давно есть 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 отечественным ученым без особых рассуждений применять импортированные теории для описания родных реалий. Однако никакая совокупность импортных знаний, как показывает опыт, не позволяет получить у отечественных респондентов однозначный ответ на вопросы типа «Россия – европейская или азиатская страна?», или «какое социальное время у нас сейчас на дворе – капитализм, 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 считаю современную Россию ресурсным государством, политическая организация² 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 или менее пристальном наблюдении, тем не менее, оказывается, что столицы – не только и не столько столицы; деление страны на регионы – лишь одно из многих видов деления; социальные группы представлены в основном новыми сословиями служивых людей и еще советскими сословиями бюджетников, пенсионеров; а рынок и политика если и существуют, то в весьма специфичных формах административно-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-территориаль-

² 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.

ное деление (до уровня регионов) сформировано в основном советской властью при решении задач мобилизации, индустриализации и справедливого распределения ресурсов. Этому – советскому – типу административно-территориального деления был вполне адекватен конкретный механизм деления страны на части – элементы административно-территориальной структуры – и сборки этих элементов в целостность, известный как политическая машина советской власти. Ведь способ членения территории непосредственно влияет на то, как эти элементы потом интегрируются в целостность страны. И если советский тип деления страны на части сохраняется, то он сам по себе порождает квазисоветские типы сборки в политическую целостность государства.

Я считаю, что порядок обращения с ресурсами, сословная социальная структура и уникальное административно-территориальное 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, основанным 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 – заменить 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 очередного реформирования? В результате уходит в социальное небытие уже которое поколение реформаторов – франкофилов, американистов, германистов, китаистов, – а российские реалии в своей основе остаются не описанными и непонятыми, а потому чуждыми даже тем, кто олицетворяет власть.

Мне кажется, что существуют инварианты, связанные с административно-территориальной структурой, которые воспроизводятся в антагонистических властных, идеологических и политических формах и в империи, и в СССР, и в Российской Федерации. Собственно, в попытке описания этих инвариантов применительно к современному государству и возникла представляемая работа.

Феноменологическая классификация поселений России³

Сейчас доминирует в значительной мере механическое представление об административно-территориальной организации федерации. Согласно унаследованному от советской эпохи стереотипам, страна представляется состоящей из регионов, а регионы – из городов, сел и поселков. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ ввел иную классификацию единиц деления. Она отличается от советской, так как порождена умозрительно введенным (импортированным) обособлением

³ По материалам сайта www.terruss.ru.

муниципального пространства от государственного, что закреплено Конституцией РФ. В муниципальном отношении страна теперь делится на городские округа, муниципальные районы, городские поселения и поселения. В эту классификацию включено 19 769 сельских и 1773 городских поселений, 1780 муниципальных районов, 521 городской округ, 236 внутригородских территорий (в Москве и Санкт-Петербурге).

В настоящее время советская и постсоветская классификации сосуществуют, причем в быту (включая быт официальный) доминирует советская, а в государственной жизни – собственно российская, что не добавляет определенности в пространственной самоидентификации граждан.

Над страной 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 г., который до сих пор не отменен. Этот список постепенно сокращается за счет так называемого укрупнения регионов, т. е. включения национальных округов в состав краев и областей.

Городской округ состоит из одного городского поселения и соответствует привычному нам советскому городу областного подчинения. Это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и 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.

По смыслу концепции муниципальной реформы предполагалось, что статусом городского округа будут наделяться крупные и экономически самостоятельные города – промышленные центры. В большинстве регионов при проведении муниципальной реформы и наделении муниципальных образований статусом в 2003–2005 гг. так и произошло. Во многих регионах городские округа – это по сути 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. Так, остров Новая Земля 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 Федерального закона № 131. Как правило, муниципальные районы были созданы в границах «старых» районов, унаследованных от советской системы административно-территориального деления, причем в ряде случаев бывшие райцентры не вошли в состав муниципальных районов.

Муниципальный район – это муниципальное образование, объединяющее несколько городских, сельских поселений и межселенных территорий. Административным центром муниципального района может считаться город или поселок, имеющий статус городского округа и 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 всего, несколько (до 30–40) сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов), объединенных общей территорией. Местное самоуправление в нем 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 тыс.

Кроме официальных типов поселков есть еще три их вида, существование которых не нашло отражения в ФЗ № 131:

рабочие поселки (на их территории имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы и другие объекты; население не менее 3 тыс. человек);

курортные поселки (имеют лечебное значение; население не менее 2 тыс. человек);

дачные поселки (места летнего отдыха горожан).

Также существуют села, деревни, поселки, станицы, хутора, аулы, кордоны, железнодорожные станции, полустанки, разъезды, отсутствующие в официальной классификации. В начале XXI в. деревня остается в России самой многочисленной формой поселений, хотя подавляющее число жителей страны проживают в городах.

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

В разных российских регионах должность главы муниципальных образований называется по-разному: глава города (района, поселка, села), мэр города (района), глава местного самоуправления, руководитель муниципального образования и т. д.

Многообразие поселений и отношений между уровнями административно-территориального устройства можно выразить в схеме.

Таблица 1. Схема административно-территориального деления (АТД) России на 1.01.2006 г. [Материалы...].

Первый уровень	80 административно-территориальных образований	80 субъектов федерации	80 регионов	21 республика	7 краев	48 областей	2 города федерального значения	одна автономная область – Еврейская	1 автономный округ – Чукотский
Промежуточный уровень	9 автономных округов, включая Коми-Пермяцкий								
Второй уровень	2507 АТО		Города регионального значения – 639	Районы 1868					
Промежуточный уровень	Городские районы – 329 (в 68 городах)								
Третий уровень	25 128 АТО		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							

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

Территориальное устройство, территориальное деление и территориальное управление. Критика традиционных подходов

Существует множество претендующих на теоретический статус работ, в которых собраны материалы по административно-территориальному делению Российской империи, СССР и современной России. В них, как правило, история деления выступает в роли теории, объясняющей, почему существуют именно эти элементы деления, а не другие, и почему отношения между ними таковы, какие они есть.

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

само административно-территориальное деление считается простой иерархией вложенных элементов: федерация якобы состоит из регионов, регионы якобы состоят из городов и поселений. Вложенные элементы деления, такие, например, как автономные округа (субъекты федерации), рассматриваются как ситуативное искажение стройной, по мнению политиков и их интеллектуальной obsługi, логики простой иерархии. Поэтому чиновники и политики намерены исправить логически неадекватную, с их точки зрения, ситуацию и укрупнить регионы за счет включения округов в состав «полноценных» субъектов федерации.

Во множестве высокопрофессиональных эмпирических исследований [Шульгина, 2005; Трейвиш 2006; Город и деревня... 2001; Нефедова 2003; Нефедова, Пэллот 2006; Махрова, Нефедова, Трейвиш 2008] отражены, с моей точки зрения, две полярные позиции, скорее аксиологические, чем теоретические, персонифицированные В. Глазычевым [Россия: принципы... 2003], с одной стороны, и В. Каганским [Каганский 2001] – с другой. В. Глазычев и связанные с ним исследователи рассматривают социальное пространство как некую реальность, возникающую и становящуюся в деятельности людей. Целью исследований и описаний, при такой позиции, становится социальное действие по формированию жизненного пространства, 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.

В. Каганский и приверженцы его теории 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 В. Глазычев, и В. Каганский рассматривают актуальную структуру социального пространства как абсурдную, фиксируя пространственную слепоту и власти, и подвластных.

Социальное пространство «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, ставящиеся властью. Пространство всегда мешает отечественной власти в достижении ее целей, поэтому его приходится преодолевать, модернизировать и минимизировать. В результате действий власти по обустройству пространства «под себя» возникают структуры жестких, подчиненных властной иерархии связей, имитирующие социальное пространство в системе власти и выступающие для власти единственными пространственными реальностями. Эти государственные имитации пространства, которые называются административно-территориальным делением и его элементами, без-

жизненны, так как жизнь в них замещается функционированием в системе власти. Назовем эти сформированные усилиями власти пространства тем, что существует «в реальности».

Но будучи вытесненным из государственной реальности, социальное пространство превращается в то, что существует «на самом деле», в локальные пространства собственно человеческой жизни. То, что есть «на самом деле», не только не совпадает с «реальностью», но и несовместимо с ней, хотя и неотделимо, сосуществуя с «реальностью» в физическом пространстве-времени. Можно сказать, что «в реальности» все пространство занято властью и ничего, кроме территориальных органов власти и подвластного «населения», там не существует. Но такая власть – во многом фикция, так как «на самом деле» ее нет и функции управления осуществляются в иной, негосударственной системе пространственных связей и отношений.

Ощущение абсурдности структуры отечественного социального пространства возникает, с моей точки зрения, если пытаться в одной системе понятий рассматривать и его «реальное» устройство, и то, что есть «на самом деле». Вполне рациональное поведение «в реальности», с точки зрения обывателя, абсурдно; точно так же как для власти нерациональным представляется поведение обывателей, никак не желающих вести себя так, как предписывается им властью.

Пространственная жизнь «на самом деле» – как противоположность функционированию в системе территориальной власти – происходит в других измерениях, в том, что я называю, следуя А. Кривову [Кривов, Крупнов 2004], поместьями. Поместьем является часть «реального» пространства, отделяющаяся любой границей, в том числе и забором, и преобразуемая сообразно «человеческим» представлениями о том, как оно должно быть организовано. Так, национальные республики и многие другие регионы РФ, например, будучи «в реальности» обычными субъектами федерации, «на самом деле» представляют собой поместья их президентов и глав администраций. Муниципальные районы в них – «в реальности» не более чем обычные муниципальные образования, а «на самом деле» это поместья глав муниципальных образований, в которых практически вся могущая приносить доход собственность зарегистрирована на доверенных лиц и где без их ведома и муха не летает.

А. 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.

Социальная пустыня преобразованного «под себя» государством пространства естественным образом связывается с поместьями, т. е. сформированными людьми – для себя – нишами, скрыто вложенными в формальные административно-территориальные структуры. Поместье и поместный образ жизни – другая сторона «реальности» отечественного административно-территориального устройства. Они друг без друга не существуют.

Пока сохраняется существующая административная организации пространства, оптимальным типом человеческого местообитания в России будут поме-

стью⁴. И не только с точки зрения людей, но и с позиций государства. Ведь «в реальности» и вытекающими из реальности возможностями и методами невозможно обеспечить действенный контроль над огромным физическим пространством государства, утекающим «сквозь пальцы» той имитации управления территориями, которую создает власть. Но тем не менее «в реальности» пространственной организации страны поместья проявляются только как обозначения социальной несправедливости при управлении ресурсами и как нарушение официальной структуры пространства, т. е. тогда, когда возникает необходимость репрессировать помещиков.

Поместному обустройству пространства соответствует и латентная социальная структура, в которой доминируют помещики и те, кто помещиков обеспечивает и обслуживает. Общеизвестны имперские формы поместной организации жизни. При советской власти аналогом имперских поместий, в частности, можно – по мнению В. Ефимова⁵ – считать административные районы, во главе которых стояли поставленные на правление-распоряжение ресурсами первые секретари райкомов КПСС. Возможности населения советских поместий – рабочих, крестьян и служащих – в смене работы и места жительства были ограничены административным режимом и его институтами прописки, военного и трудового учета в не меньшей степени, чем у крепостных до реформы 1861 г. Колхозники до середины 1950-х годов вообще не имели права менять место жительства и работу; сельское население и сегодня находится в жесткой ресурсной зависимости от главы муниципального образования – современного помещика. И это лишь один уровень поместной иерархии.

В целом (почти как в СССР) страна делится на поместья – регионы, госкорпорации, округа разного рода – над которыми стоят смотрящие (полпреды президента). Любой «начальник», поставленный «в реальности» на правление, «на самом деле» разделяет подвластное ему пространство и находящиеся в нем ресурсы на более мелкие поместья, в которые стремится назначить начальника-

⁴ В. Ефимов пишет: «Поместная система, как порядок служилого, т. е. обязанного ратной службой, землевладения, установился в Московском государстве XV и XVI вв. 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, т. е. 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». «Эволюционный анализ русской аграрной институциональной системы» [Ефимов 2009].

⁵ «Реальным государственным поместьем-предприятием был сельский район, во главе которого стоял первый секретарь райкома, объединяющий в себе функции и наместника 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. 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» [Там же].

ми – своими вассалами – близких себе людей, принадлежащих к служивым постсоветским сословиям. И на самом нижнем уровне этой поместной иерархии живут не-начальники, люди из обслуживающих сословий, как правило, стремящиеся создать свое поместье, построить или обустроить усадьбу, дачу, заимку, в которых будут складироваться ресурсы «на всякий случай».

Любые рациональные изменения в этой системе отношений (такие как назначения и отставки, репрессии и награждения, изменение статуса поселений, изменение нормативной базы и пр.) возможны только «в реальности», в то время как «на самом деле» те же люди, которые выступают агентами изменений, действуют так, чтобы смикшировать – как правило – последствия своих «реальных» действий. Действие «в реальности» есть бездействие «на самом деле». А действия «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.

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. Представители постсоветских сословий погружены в очень жесткие унифицированные пространственно-внепространственные рамки, заданные политической и сословной системой. Эти рамки – результат преобразования-ломки пространства, детерминированного государственным стремлением быть независимым от него. Именно это пространство существует «в реальности». В этом государственном пространстве нельзя жить, можно только функционировать. Пытаясь очеловечить пространство вокруг себя, «на самом деле» люди стремятся замкнуться в доморощенных поместьях, пусть даже это домик в деревне на пространстве в шесть соток.

Попытки преодолеть кажущуюся абсурдность организации пространства (его реальную внепространственность) и заняться «пространственным развитием “на самом деле”», по В. Глазычеву, наталкиваются на точно такое же стремление соседей и «сверху», и «снизу»: помещиков более высоких и более низких уровней административно-территориальной организации. Конфликт между поместными формами контроля над пространством, с одной стороны, и внепространственными (или антипространственными) формами организации официальной государственной жизни порождает то, что когда-то В. Вагин назвал распределенным образом жизни, т. е. территориальной размазанностью существования: между городской квартирой и дачей-поместьем, между местом регистрации и местом работы (отходничество) [Вагин 1997]. Распределенный образ жизни, с моей точки зрения, – это способ существовать одновременно в том пространстве, которое есть «в реальности», и в том, что есть «на самом деле» [Кордонский 2007].

Государство стремится унифицировать пространство, пытаясь уничтожить неуничтожимое, т. е. то, что есть «на самом деле». И те помещики, которые попали в поле зрения «государева ока», вынуждены обороняться. Стремясь сохранить свои поместья – ресурсные базы – и по возможности расширить их, академики, мэры, губернаторы, ректоры и пенсионеры «в реальности» умоляют вла-

сти: «Дайте ресурсы и оставьте нас в покое». Они «в реальности» хотят получить от государства «что положено» и сверх положенного, так как считают свое поместное существование (которое «на самом деле») самоценным и единственно возможным. Они не хотят неизбежной унификации своего поместного пространства, прямого следствия государственных усилий, направленных на модернизацию.

Отношения между внепространственной (или антипространственной) властью, с одной стороны, и поместным расселением – с другой, сформировали структуру отечественного селитебного пространства. Административно-территориальное деление воплощает в себе «реальную» внепространственность власти и в основном выступает формой, в которую вынужденно укладывается стремление людей к структурированию пространства вокруг себя, оборачивающееся поместным мироустройством. 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.

Такая структура социального пространства делает задачу его описания чрезвычайно сложной в концептуальном и методологическом отношении. Официальные источники информации дают только то, что есть «в реальности». То, что происходит «на самом деле», можно узнать только в наблюдении, в «разговорах по душам», в сугубо доверительных отношениях. Или из материалов судебных процессов, в которых отражаются ситуации столкновения между «реальной» властью и поместными интенциями. Публикации о том, что есть «на самом деле», практически невозможны, если они привязаны к месту и времени, так как провоцируют санкции, исходящие «из реальности» и направленные на то, чтобы привести то, что есть «на самом деле», к тому виду, который подобает иметь «в реальности». Поэтому я в основном попытаюсь описать «реальное» состояние административно-территориального деления, по возможности основываясь на своих впечатлениях о том, что есть «на самом деле».

«Реальное» пространство российского административно-территориального деления

С моей точки зрения, административно-территориальное деление страны гораздо сложнее простой иерархии вложенных элементов. Соответственно, в территориальном управлении есть некая скрытая логика, которая детерминируется внутренней, непроявленной иерархичностью пространства. Внешне она проявляется в особых формах согласования интересов лиц, возглавляющих разноразличные органы власти элементов членения в ходе административного торга при управлении ресурсами. Эти формы согласования интересов я называю административным рынком [Кордонский 2006].

Сначала власть делит страну на административно-территориальные элементы – регионы, районы, округа, разного рода зоны, поселения-муниципалитеты. Такое расчленение осуществляется многими способами, иногда исто-

рически детерминированными, чаще ситуативными. Каждое поселение оказывается одновременно приписано 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 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 неспособно «выбить из центра» ресурсы, необходимые для процветания.

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 (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 именно дефицит ресурсов является консолидирующим социальным отношением, а распоряжение дефицитом – реальной властью. Стремление получить из центра 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 страны в целое. При этом иногда возникают ситуации, когда возможности центров власти по отчуждению ресурсов уменьшаются, а потребности в ресурсах продолжают увеличиваться. Тогда оказывается, что распределять нечего, и возникают масштабные кризисы дефицита ресурсов, которые в XX в. дважды приводили административно-территориальное устройство государства к распаду.

Феноменология административно-территориального деления описана выше. Однако логика его непрозрачна. Тем не менее она 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 территориальная структура России представляет собой:

- собственно административно-территориальное;
- окружное (функциональное, отраслевое);
- муниципальное.

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

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

Окружное (отраслевое) деление имеет весьма богатую историю, как имперскую, так и советскую, в настоящее время труднодоступную и практически неизучаемую. 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) (утвержден Постановлением Госстандарта РФ от 27 декабря 1995 г. № 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 дискомфортными для жизнедеятельности населения условиями, например 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 Федерации.

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

С муниципальной точки зрения страна представляет собой один (без иерархии) уровень городских округов и трехуровневую иерархию муниципальных

образований (муниципальные районы, городские муниципальные округа, муниципалитеты поселений), входящих как в единицы административно-территориального деления, так и в округа разного рода. На территории муниципального образования могут быть представлены (или не представлены) органы управления административно-территориальной, а также окружных и отраслевых структур. Муниципалитеты различаются между собой, в частности, тем, какие органы управления федеральными, региональными и окружными структурами в них представлены (не представлены) и сколько их. Существуют муниципалитеты, перегруженные федеральными, окружными и региональными органами управления. И существуют муниципалитеты, в которых федеральная и региональная инфраструктуры практически не представлены.

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.

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

Ресурсами, в отличие от товаров, которые производятся, продаются и потребляются, в данном тексте, как уже говорилось, считаются все материальные и нематериальные активы, которые отчуждаются, распределяются, хранятся и осваиваются. Ресурсы в нашем социально-экономическом устройстве напоминают сокровища, которые следует найти 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».

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 по сути являются потоками ресурсов между элементами 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 политэкономистами 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 распределены ресурсы, должен их освоить. Результатом освоения является удовлетворение нормативной потребности или создание некоего изделия. В результате освоения ресурсов товар не возникает. Сам факт расходования ресурсов есть свидетельство их использования. Израсходованные 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 речь не может идти в принципе. Вопросы о стоимости, экономической эффективности не могут быть даже поставлены, они находятся вне ресурсной парадигмы.

Использование ресурсов определяется порядком управления, который является совокупностью множества подзаконных актов, нормативов и инструкций, регламентирующих накопление и хранение ресурсов, их освоение и порядок списания. Нарушение этих инструкций, нормативов и регламентов образует состав преступления против порядка управления.

Уменьшение количества имеющихся ресурсов служит основанием для формирования государственной политики, направленной на увеличение «ресурсной базы». Так, катастрофическое уменьшение численности населения в результате сопряжения естественных демографических тенденций, войн, 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, т. е. на любом уровне устройства она воспроизводит основные свои структурные особенности. Каждый фрагмент государственного устройства, в том числе люди, – ресурс для другого фрагмента. И перед каждым таким фрагментом государство «ставит» задачу служить ресурсом, т. е. 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, т. е. в системе социальных групп, учрежденных государством для достижения этой цели.

Административно-территориальная структура приспособляется к тому ресурсу, который в данный исторический момент является 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 является частью Западной Сибири, т. е. Сибирского федерального округа. 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. В настоящее время отрасли народного хозяйства в их традиционном, советском виде исчезли, существуют только статистически. На остатках советских министерств и ведомств в 1990-е годы были созданы «частные» корпорации и холдинги, вытесняемые сейчас государственными корпорациями, сохраняющими внутренне унаследованное, советское территориальное устройство.

Почти каждый современный российский распорядитель федеральных ресурсов (иногда это государственная корпорация, иногда – статистическая, виртуальная реальность, называемая по инерции отраслью народного хозяйства) имеет свое, отличное от других распорядителей, деление территории страны на части – округа, в которых дислоцированы его подразделения или учреждения. Например, железные дороги, как часть транспортной инфраструктуры страны, делятся на пути, станции, дистанции и участки, вокруг которых сосредоточены предприятия и организации, обеспечивающие использование транспортного ресурса. Таможенная служба делится на таможенные округа, главные, центральные и региональные таможни, таможни, таможенные пункты, вокруг которых обустроено пространство таможенного обеспечения и обслуживания. Авиационное пространство делится на округа управления воздушным движением, а «Транснефть» управляет своим хозяйством через свои округа – территориальные управления, и так далее.

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

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, т. е. 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, совпадающие 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 роды войск, а роли регионов – военные округа.

Сословная социальная структура и административно-территориальное деление

Социальная структура ресурсного государства, характеризующая доминированием сословности, описана в работе «Сословная структура постсоветской России» [Кордонский 2008]. Сословиями здесь считаются социальные группы, различающиеся объемом прав и обязанностей, определенных государством по закону или по традиции.

Разделению территории страны на элементы – части территории сопутствует разделение населения на сословия, необходимое, с моей точки зрения, для обеспечения принципов социальной справедливости при распределении ресурсов. Сословия специализируются на сборе-сдаче ресурсов (например, работающие по найму), распределении-раздаче ресурсов (государственные гражданские служащие или бюджетники, занятые выполнением государственных социальных обязательств, т. е. распределением ресурсов образования, здоровья, культуры), или на контроле за сдачей и раздачей ресурсов (отдельные подсословия государственных гражданских служащих, правоохранители).

В целом каждое сословие делится на 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 закону, – на ресурсе правоприменения.

Систему контроля за сбором и распределением ресурсов обеспечивают – в пределах заданных функций – особые служивые сословия – государственные гражданские служащие, правоохранители, муниципальные служащие, военно-служащие, положение которых в явном виде определено федеральными законами. Можно сказать, что служивые сословия специализированы на особом –

контрольном – 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.

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 и отраслевыми (ведомственными) структурами здравоохранения, организованными согласно отраслевым и муниципальным принципам деления. Причем за каждым видом ресурсов закреплены вполне определенные региональные структуры. Так, оказание высокоспециализированной медицинской помощи осуществляется особыми центрами, 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 зоне муниципального.

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, обеспечение возможностей для отдыха и многое другое. Для обеспечения этих социальных 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 и следствия.

Сеть такого рода организаций и учреждений неравномерно распределена по элементам административно-территориального деления страны. В одних поселениях (в основном в городских округах) наблюдается сверхконцентрация учреждений специализированного сословного обеспечения и обслуживания – ведомственных учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения, в то время как в других поселениях таких учреждений практически нет. Во многих сельских поселениях к настоящему времени только номинально остались учреждения здравоохранения, образования и культуры, так как медицинские, культурные и образовательные ресурсы сконцентрированы на уровне муниципальных районов.

В ходе служб и их обеспечения формируются бюджетные корпорации (не путать с государственными корпорациями, о которых речь шла раньше), образованные членами всех сословий, причастных к освоению данного вида ресурсов. Все они по факту освоения ресурсов военного, например, бюджета являются

ся членами военной корпорации. Так как военный бюджет многосоставной, то в нем выделяются отдельные части, такие, к примеру, как бюджеты родов войск и военных округов. Соответственно военная корпорация дифференцирована на множество малых корпораций, обеспечивающих и обслуживающих частные бюджеты. Так, корпорация «флотских» отличается от корпорации, осваивающей средства сухопутных или космических войск.

Существует немало бюджетных корпораций, соотнесенных со множеством статей освоения бюджетных ресурсов: корпорации людей, связанных с транспортом (железнодорожным, водным, воздушным), связью, сельским хозяйством, энергетикой, здравоохранением, образованием, охраной природы и пр.

Бюджетно-корпоративная структура непосредственно связана с расселенческой. Практически в каждом регионе есть поселки, городки и микрорайоны железнодорожников, водников, военных, ученых, 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. Иногда – чаще всего по инерции советских времен – они и живут вместе в особых корпоративных поселениях – военных и научных городках, в ЗАТО или (в больших городах) – в домах и микрорайонах, слободах при промышленных предприятиях, построенных когда-то на средства соответствующих бюджетов. В таких поселениях 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 деления, 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).

Система расселения и сословия в распределенном образе жизни

Социальная структура нашего государства-общества жестко сопряжена с его административно-территориальной структурой. В частности, сословия государственных служащих, а также другие титульные сословия привязаны к тем элементам территориального устройства, где есть учреждения, предприятия и организации федерального, окружного, столичного и регионального подчинения (или значения). Муниципальные служащие сконцентрированы в относительно небольших муниципалитетах, в то время как в городских округах – больших городах и столицах – их доля невелика. Так, количество муниципальных служащих в Москве – менее двухсот человек.

Административно-территориальная локализация нетитульных сословий (за исключением ограниченных в правах и заключенных) не фиксирована, хотя, как правило, большая часть лиц свободных профессий сконцентрирована в городах федерального значения и региональных столицах, в то время как бюджетники,

пенсионеры, работающие по найму и предприниматели-коммерсанты рассредоточены по всем типам административно-территориальных образований.

Можно сказать, что поверх (или, лучше сказать, внутри) формально заданного административно-территориального пространства есть территориальные структуры, в которых локализуется жизнь представителей отдельных сословий: военнотружущих (военные городки и гарнизоны), заключенных (ИТУ), государственных служащих, предпринимателей. А также тех представителей нетитульных сословий, которые непосредственно обслуживают функционирование титульных сословий. И большинство членов служивых сословий, служа государству «в реальности», «на самом деле» заняты обустройством своего собственного пространства, в частности строят поместья: дачи, коттеджи, охотничьи домики – в непосредственной близости от официального места проживания, городской квартиры.

В принципе, для сословного общества характерно раздельное проживание сословий, точно так же, как для классового общества характерна территориальная дифференциация классов. Однако, ввиду того что ни классовая, ни сословная структура не являются у нас абсолютно доминирующими, сословное расселение перемежается классовым, основанным на различиях в уровне потребления. Это отнюдь не способствует формированию пространства муниципальной жизни и развитию местного самоуправления. «Элитные поселки» соседствуют с умирающими селами, а из окон квартир в «домах класса экстра» открывается вид на разбитые дороги, обшарпанные «хрущевки» и свалки мусора, в которых копошатся бомжи.

Можно сказать, что формальная административно-территориальная структура не совпадает ни с социальной (сословной и классовой) структурой, ни с пространством расселения, т. е. с тем, что есть «на самом деле». Это последнее создается в значительной степени отношениями совместной службы, родства, соседства, дачного образа жизни, реализующимися в условиях, заданных довольно жесткими ограничениями: границами поселений, транспортной инфраструктурой, исторически сложившимися типами жилья. Некоторые территориальные сообщества, созданные когда-то как «дачные кооперативы», постепенно становятся местом обитания отдельных сословий, совокупностями поместий, где возникает внутрисословное взаимодействие и формируется внутрисословная мораль, что чаще всего невозможно в городах, где члены сословий дисперсно распределены в городском пространстве. Таковы например, с моей точки зрения, поселки, возникшие из дачных кооперативов правоохранителей, военнотружущих и работников «идеологического фронта» – ученых, писателей, художников.

Как уже говорилось выше, «реальность» административного территориального устройства и «всамделишная» поместная организация пространства связаны между собой феноменом, который был назван распределенным образом жизни. Этот феномен заключается в том, что жители больших городов, в частности, живут «на два дома», между городской квартирой и дачей-поместьем. Лишь редкие семьи в городах не имеют дач, расположенных в нескольких часах езды от места своей регистрации-прописки.

Другой аспект распределенного образа жизни проявляется в том, что многие жители малых городов и сельских поселений работают в больших городах. Причем поездки «на работу в Москву», например, ежедневно совершаются на расстояние двух- или трехчасовой транспортной доступности. Если же до работы приходится добираться четыре часа и дольше, активные «иногородние» и «понаехавшие» (отходники разного рода) снимают жилье в столицах, возвращаясь в свой город или село на выходные дни.

Третий аспект распределенного образа жизни заключается в выезде людей из городов и сел на сезонные или вахтовые работы на несколько недель или месяцев. Маятниковые и сезонно-вахтовые мигранты, т. е. активная часть населения, не участвуют по факту ни в каких формах официальной жизни в городах по месту работы. Они же – по жизни – исключены из официальной жизни тех поселений, в которых у них есть семьи и хозяйства, свои маленькие поместья, в обустройство которых вкладывается большая часть заработанного в результате отходничества.

В больших городах ситуация другая: потоки отходников – маятниковых мигрантов – каждое утро «вываливаются» из пригородных электричек и автобусов, а вечером движутся в обратном направлении.

В результате отходничества практически во всех типах поселений сложилась весьма необычная, с моей точки зрения, социальная структура, лишь в минимальной степени коррелирующая с «реальной» официальной-учетной. Многие люди живут не в тех муниципалитетах, где работают, и работают не в тех муниципалитетах, где живут.

Муниципальная власть, как правило, полностью контролирует муниципальное пространство и заботится о благе народа, под которым понимает в первую очередь неактивное рентное население. Пенсионеры и бюджетники, работающие по найму в государственных и муниципальных организациях, коммерсанты, обслуживающие муниципальные бюджеты, составляют, таким образом, понимаемый народ. Этот народ «в реальности» обеспечивается властью всем необходимым из бюджетов разных уровней согласно установленным критериям социальной справедливости – с большим или меньшим успехом. Активная часть населения чаще всего не может найти место приложения своей активности кроме как в обслуживании поместий и вынуждена в той или иной мере становиться отходниками. Доходы от отходничества позволяют некоторым из отходников строить свои поместья, иногда столь же эффективные, как и поместья чиновников и коммерсантов.

«На самом деле» города и поселения – вне зависимости от их размеров – уже давно не совпадают с «реальностью» административно-территориального устройства, т. е. с формальными городскими границами. В зонах часовой (для относительно малых городов) и двух-, трехчасовой (для миллионников и столиц) транспортной доступности сформировались селитебные зоны распределенного образа жизни, включающие в себя пригородные муниципалитеты, что никоим образом не учитывается в государственных процессах распределения ресурсов. Изменение системы расселения «на самом деле» идет само по себе, в то время как формальная организация пространства его «не замечает».

При этом служивые люди обустраиваются в муниципальном пространстве других поселений, формируя «на самом деле» свои поместья, даже внешне выделяющиеся на обычном сером муниципальном фоне.

Муниципальное устройство и местное самоуправление

В соответствующих законах (в частности, в базовом ФЗ № 131), в политическом быте, в специальных исследованиях уровни муниципальной организации и функционирования (управления), с одной стороны, и местное самоуправление – с другой, не разделяются ни терминологически, ни содержательно. Муниципальное управление отождествлено с местным самоуправлением.

Местное самоуправление – по определению – предполагает, что население некой территории передает часть своих ресурсов выбранным представителям для удовлетворения каких-то коллективных местных потребностей. Местное самоуправление реализуется только на тех территориях, на которых сложились местные сообщества, т. е. совокупность групп непосредственного взаимодействия, выработавшая формы контроля за поведением своих членов, системы оценок поведения своих членов и контроля за использованием коллективных ресурсов. Местное самоуправление не имеет иерархии в принципе, т. е. оно в прямом смысле местное, линейное.

Местное самоуправление существует только на уровне муниципальных образований, но далеко не всех, а только тех, где сложились названные выше условия. Там, где такие условия не сложились, т. е. практически повсеместно, существует муниципальное управление. Муниципальное управление функционирует в основном на базе ресурсов, распределяемых «старшими» уровнями административно-территориального устройства. Кроме того, оно по закону может распоряжаться частью государственных ресурсов, расположенных на территории муниципалитета.

Отношения между местным самоуправлением и муниципальным управлением не определены ни теоретически, ни практически, что порождает множество проблем как для одного, так и для другого. Более того, ввиду нечеткости в разделении права на ресурсы часто совершенно непонятно, что имеется в виду в нормативных документах, где говорится об организации местного самоуправления и о его отношениях с муниципалитетами и государственными органами власти.

Местное самоуправление по определению конфликтует с муниципальным управлением, так как является самостоятельным и независимым распорядителем ресурсов, что в логике ресурсного управления нетерпимо. Если местное самоуправление начинает получать ресурсы из муниципальных или региональных бюджетов, то оно также перестает быть независимым и из самоорганизующейся структуры превращается – в большей или меньшей степени – в подразделение муниципальных органов власти, как это происходит везде в мире. В то же время муниципальное управление повсеместно осуществляется «на местном уровне» там, где есть поток распределяемых «сверху» ресурсов. Более того, без такого потока муниципальное управление невозможно.

В существующей организации территориальной жизни идеальную форму местного самоуправления можно наблюдать только локально, например в подъездах многоквартирных домов, где поддержание чистоты и уборка мусора являются предметом коллективной заботы; или в выморочных поселениях, где нет потока ресурсов с более высоких уровней административно-территориальной иерархии. Или же оно возникает в условиях жесткого дефицита ресурсов, необходимых, как правило, для жизнеобеспечения в условиях, когда жалобы и другие институционально принятые формы борьбы за ресурсы не помогают. Так бывает, когда люди объединяются для защиты имеющихся у них ресурсов от потенциальных или актуальных захватчиков – хозяйственного пространства, жилья, рекреационных территорий – или для захвата ресурсов, которые, как они считают, принадлежат им по закону или обычаю.

Структура органов муниципального управления и их функции определяются федеральным законом о местном самоуправлении, в то время как структура государственных уровней административно-территориальной организации, за исключением окружного уровня, определяется Конституцией РФ. Руководство единиц муниципального деления должно выбираться преимущественно населением этих единиц, в отличие от назначения членов федеральных, окружных, столичных и региональных органов власти. Процедуры выборов (или, в отдельных случаях, назначений) руководителей органов местного самоуправления не унифицированы.

Органы «местного самоуправления» сейчас, по закону, не являются органами государственной власти. Они – в существенной части поселений – не являются и органами местной власти «по жизни», так как власть узурпируется помещиками – главами администраций. Такое их положение стимулирует стремление государственных служащих к включению муниципалитетов в «вертикаль власти», как и стремление муниципальных служащих тем или иным образом найти свое место в системе власти. Эти тенденции нашли свое воплощение в законах о муниципальной службе и о рангах муниципальных служащих, согласно которым, последние должны быть строго разделены в соответствии с сословной иерархией муниципальной службы и быть полностью – в этом отношении – уподоблены государственным служащим. Тем самым находит свое логическое и практическое воплощение подспудное стремление к унификации государственного устройства и преодолению конституционного противопоставления государственного и муниципального устройств.

Рынок в отношениях с муниципалитетами

Свободный рынок и частные производители (т. е. та часть активного населения, которая не вписана в сословную систему и имеет весьма проблематичное, с точки зрения власти имущих, сословное положение) принципиально чужды ресурсно организованной жизни сословий. Это прежде всего отходники и частные предприниматели, выживающие в конфликтах с местными властями. Они порождают поток ресурсов, не контролируемый властью, создают зоны локального видимого процветания (например, богатые усадьбы – поместья фермеров и

торговцев) на фоне демонстративной обделенности ресурсами, так необходимой губернаторам и мэрам для обоснования необходимости предоставления им дополнительных бюджетных средств. Сам факт существования независимых распорядителей и производителей ресурсов создает «в реальности» ощущение неполноты власти во многом потому, что частные предприниматели выпадают из сословной организации социальной жизни, формируя особое социальное пространство расслоения по уровню потребления. Частные предприниматели и рынок не имеют места «в реальности», они выпадают и из социальной организации пространства власти, и из официальной социальной структуры. Действительно, независимые производители нарушают тот порядок вещей, который губернским властям, независимо от их ориентаций и политических устремлений, позволяет приbedняться перед федеральным центром, с одной стороны, и перераспределять ресурсы в пользу тех, кого они считают достойным, кому они доверяют и кто с ними «делится по справедливости» – с другой. Частные предприниматели не могут иметь места и «на самом деле», так как единственная допустимая форма рынка здесь – «базар», а рентное население – пенсионеры и бюджетники – по многовековой традиции считает предпринимательство занятием заведомо ущербным, воровским.

Власти, как правило, на словах поддерживают и стимулируют развитие рынков и независимых производителей, а практически всячески ограничивают и преследуют тех предпринимателей, активность которых выходит за пределы ресурсной логики организации региональной жизни. Этому способствует система государственных закупок, разделившая предпринимателей на группы коммерсантов и просто предпринимателей. Коммерсанты связаны с бюджетами регионов и муниципалитетов и практически полностью подконтрольны властям. Они работают на административном рынке распределения и перераспределения ресурсов – в отличие от собственно предпринимателей, работающих на свободном рынке товаров и денег. Коммерсанты полностью вписаны и в словную, и в территориальную структуры.

Государственная политика установления контроля за стратегически важными отраслями ресурсного хозяйства транслируется на муниципальные уровни. Каждый губернатор и мэр, наверное, имеет свое представление о том, какие предприятия и организации жизненно важны для региона, городского округа и муниципального района, и старается установить над ними контроль.

Усилия региональных властей «в реальности» заключаются, как правило, в стремлении уподобить муниципалитеты регионам и поставить их в точно такие же ситуации просителей, в которых регионы находятся перед федеральным центром. Причем уподобление все чаще осуществляется силовыми методами, чему способствуют унаследованные с советских времен представления о социальной справедливости при распределении ресурсов, приобретенные в становящейся постсоветской сословной системе вторую жизнь.

Доля рентного населения, о котором надо заботиться, растет вследствие как старения, так и увеличения количества людей, о которых государство заботится (таких, как безработные). Растет также количество активных людей, вынужденных искать применение своей активности вне институализированных государ-

ством форм. Причем, например, выплаты по безработице часть активного населения понимает как форму ренты и, будучи «неформально занятыми», стремится попасть под опеку государства. Так что жесткое разделение – «в реальности» – на работающее население и население, опекаемое государством, становится совсем не жестким «на самом деле».

Формальное представление административно-территориального устройства

Многие описанные выше особенности «реального» административно-территориального устройства и ресурсно-властных отношений в нем можно представить как прямое следствие внутренней структуры государства. Для экспликации логики и практики административно-территориального деления и управления необходим переход от простой иерархии, представленной, в частности, таблицей 1, к поуровневому административно-территориальному делению.

В Конституции РФ оговорено существование самой федерации, субъектов федерации и городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Я исхожу из тезиса, что заявленные в Конституции РФ феномены являются скорее уровнями административно-территориального деления, чем географическими или административными объектами. Уровни деления выстроены в определенной иерархии относительно друг друга в том смысле, что уровень федерации «старше» уровня городов федерального значения (Россия «главнее» Москвы), а уровень городов федерального значения «старше», чем уровень субъектов федерации (Москва «главнее» Костромской области).

Существуют, если исходить из нормативных документов (Конституции РФ, Федеративного договора, ФЗ № 131), следующие уровни организации социального пространства государства:

- федеральный,
- окружной,
- городов федерального значения,
- региональный (субъектов федерации),
- городских округов,
- муниципальных районов,
- городских поселений,
- поселений.

Каждому уровню административно-территориального деления соответствует одноименный уровень деятельности – функционирования элементов этого уровня, или управления. Так, федеральному уровню деления соответствует государственная деятельность по управлению федерацией, региональному уровню – государственная деятельность по управлению регионом, а уровню муниципальных образований – деятельность по управлению им.

Конституционное административно-территориальное устройство задает пространство функционирования государственной власти. Муниципальное про-

странство организовано согласно ФЗ о местном самоуправлении, которым введены городские округа, муниципальные районы, городские поселения и просто поселения, связанные между собой отношениями включенности в конституционный субъект федерации. То есть все муниципалитеты по определению расположены на территории какого-либо субъекта федерации.

Согласно ФЗ № 131, муниципальным районам subordinированы городские поселения и поселения, в то время как в городских округах могут быть только внутригородские территории без права местного самоуправления. Тем не менее, иерархия муниципальных образований возникает, и вполне очевидно, что городские округа, независимо от их размеров, «старше» муниципальных районов.

В таблице 2 представлена схема административно-территориального устройства федерации.

Таблица 2. Схема административно-территориальной структуры Российской Федерации

Уровни деятельности Уровни деления	Федеральный	Окружной (отраслевой)	Столичный (городов федерального значения)	Региональный	Городских округов	Муниципальных районов	Городских поселений	Поселений
Федеральный	Федеральные органы власти	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие
Окружной (отраслевой)	Федеральные органы округа	Окружные органы власти, федеральные министерства	Государственные гражданские служащие и военно-служащие					
Главных городов	Главные города, в которых находятся федеральные учреждения и организации	Главные города, в которых находятся окружные учреждения и организации	Столичные власти	Государственные гражданские служащие и военно-служащие				
Региональный	Регионы, в которых находятся федеральные учреждения и организации	Регионы, в которых находятся окружные учреждения и организации	Префектуры Москвы, СПб	Власти субъектов федерации	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие	Государственные гражданские служащие

Городских округов	ЗАТО, науко-грады	Городские округа, в которых находятся окружные учреждения и организации	Управы Москвы	Городские округа в составе субъекта федерации	Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
Муниципальных районов	Свободные экономические, рекреационные и другие зоны, заповедники и другие охраняемые территории	Муниципальные районы, в которых находятся окружные учреждения и организации	Муниципальные районы Москвы	Муниципальные районы в составе субъекта федерации	Внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
Городских поселений	Военные базы, гарнизоны	Городские поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	Внутрирайонные территории Москвы	Городские поселения в составе субъекта федерации	Городские поселения, входящие в состав городских округов	Городские поселения в составе района	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
Поселений	Военные базы, научные городки и пр.	Поселения, в которых находятся окружные учреждения и организации	Подмосковные поселки, входящие в состав Москвы	Поселения в составе субъекта федерации	Поселения, входящие в состав городских округов	Поселения в составе района	Поселения в составе городских поселений	Власти поселений

Часть таблицы под диагональю представляет собой логику разбиения страны на части. Можно выделить три типа частей-элементов. Первый тип – элементы конституционного административно-территориального устройства, дополненные отраслевым (окружным) делением. Это столицы, федеральные округа, субъекты федерации и отношения между ними. Второй тип – элементы муниципального устройства. Это городские округа, муниципальные районы, городские поселения, поселения и отношения между ними. Третий тип – проекции федерального устройства в муниципальное устройство, существующие в форме подразделений учреждений и организаций федерального, окружного, столичного и регионального подчинения, расположенных на территориях муниципалитетов разного рода.

Часть таблицы над диагональю интерпретируется как форма интеграции элементов административно-территориального устройства в целостность федерации. Эта интеграция «в реальности» осуществляется в административном порядке за счет того, что руководители и сотрудники учреждений и организаций федерального, окружного, столичного и регионального подчинения являются

членами сословий государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, военнослужащих, правоохранителей и их поведение регулируется нормами законов о соответствующих служениях.

Отношения между конституционным административно-территориальным делением и муниципальным административно-территориальным делением (выделено цветом) не регулируются каким-либо выделенным правом и осуществляются скорее по традиции, по специально разработанным федеральным, столичным и региональным законам или по отраслевым нормам (положениям), вводимым Правительством РФ по представлениям министерств и ведомств, имеющим (создающим) собственную (окружную) административно-территориальную структуру. Они реализуются, как уже говорилось ранее, посредством представления в муниципалитетах федеральных, окружных, столичных и региональных учреждений и организаций – за счет того, что федеральные, отраслевые (окружные), столичные и региональные учреждения, предприятия и организации представлены на муниципальных уровнях организации в виде подведомственных организаций, учреждений, предприятий, подразделений военной организации государства.

Административная связность между изначально не распределенными по иерархии муниципальными уровнями организации достигается за счет делегирования полномочий от нижних муниципальных уровней (поселкового, городских поселений) к муниципальным районам, иногда – к городским округам. Конституционные уровни связывают муниципалитеты тем, что на их территории дислоцируются предприятия, организации и учреждения федерального, окружного (отраслевого) столичного и регионального уровней организации, служащие источником ресурсов для муниципалитетов.

В муниципалитетах разного уровня проживают государственные служащие: военнослужащие, правоохранители, судьи, прокуроры, депутаты и многие другие, занятые в расположенных на муниципальной территории организациях и учреждениях. Однако по факту принадлежности к титульным (служивым) сословиям они, согласно преференциям, прописанным в законах о государственном служении, обеспечиваются разного рода ресурсами – специализированными учреждениями, размещенными, как правило, в городских округах и городах федерального значения. Тем самым отдельные, наиболее значимые аспекты жизни членов служивых сословий «в реальности» связаны не с муниципалитетами проживания, а со специализированными сословными учреждениями обслуживания и обеспечения, размещенными на территории муниципалитетов.

Можно сказать, что пространства функционирования членов титульных сословий «в реальности» формируются «по столбцам» таблицы административно-территориального устройства. Служивые люди не живут в муниципалитетах, они в них служат, и их служение обеспечивается и обслуживается согласно нормам сословных законов, а также согласно утвержденным Правительством РФ положениям о конкретных министерствах и ведомствах.

Существует федеральное пространство жизни, в котором есть свои культура, медицина, быт. Есть окружные пространства жизни, обеспечиваемые отраслевыми и ведомственными системами раздачи ресурсов, необходимых для жиз-

ни тех, кому что-то «положено». Есть столичные и региональные пространства жизни, иногда отделенные от муниципалитетов охраной и заборами. В собственно муниципальном пространстве живут только члены нетитульных сословий – бюджетники и пенсионеры, работающие по найму, предприниматели, работающие на свободном рынке, и внесословные – мигранты. Они причастны к пространству жизни высокостатусных представителей титульных сословий обычно только в отношениях обслуживания, да и то на специальных – режимных – условиях.

Таким образом, Российская Федерация, как страна, «в реальности» состоит не только и не столько из своих субъектов. Регионы – субъекты лишь одного из многих ее членений. Страна в первую очередь состоит из округов, т. е. министерств и ведомств и их территориальных подразделений. Далее, страна состоит из столиц и их проекций, как правило, экономических, на региональные уровни. И страна состоит из регионов и муниципалитетов. Отношения между ними регулируются писаным правом, которое непрерывно меняется из-за стремления политиков и чиновников угнаться за тем, что происходит «на самом деле» и что в принципе не может быть формализовано законом.

А «на самом деле» страна образована поместьями разного рода и масштаба и отношениями между ними – «по понятиям».

Наше государство (система политической власти, интегрирующей элементы административно-территориального деления в политическую целостность) в реальности образовано отношениями между членами сословий, служащих в органах управления округами, столицами, регионами и муниципалитетами. А общество «на самом деле» в основном образовано отношениями между членами разных сословий в части координации действий по «нецелевому использованию или хищению» ресурсов разных форм собственности для использования этих ресурсов в поместном обустройстве. Формы и форматы отношений между разного рода служивыми и обслуживающими людьми «в реальности» и «на самом деле» определяют устойчивость государства и направление его развития.

Административно-территориальное деление и согласование интересов в СССР

Административно-территориальная структура СССР и логика ее распада описана мною в работе «Административные рынки СССР и России». В СССР, в отличие от России, были республиканский и столичный (московский) уровни организации и функционирования, исчезнувшие в ходе распада. Муниципальных уровней организации и функционирования не было, т. е. разбиение страны на элементы административно-территориального устройства осуществлялось административным образом.

Основные отличия административно-территориальной структуры СССР от аналогичной структуры России заключаются не в способах деления территории на элементы, а в способах интеграции элементов в целостность государства. В СССР все первые лица, по факту возглавлявшие структуры управления эле-

ментами административно-территориального деления, были членами КПСС и по должности входили в координационные органы управления регионами – бюро парткомов КПСС, были членами райкомов, горкомов, обкомов КПСС, членами ЦК партий союзных республик, ЦК КПСС. Первые лица наиболее важных с точки зрения государства единиц деления были членами Бюро ЦК КПСС или кандидатами в его члены.

Кроме того, более широкий круг начальников был включен в дополнительный орган согласования интересов – Советы народных депутатов, иерархия которых начиналась с административного района и заканчивалась Верховным Советом СССР.

Такие (должностные) формы согласования интересов были институализированы как пленумы и съезды органов партийного и советского управления, в рамках которых периодически до массы начальников доводилась информация об изменении «линии партии» и необходимости согласовать акценты в распределении ресурсов.

Другой, не менее, а может быть, и более значимой формой согласования интересов являлись партийные организации по месту работы и жительства, членами которых были все начальники, жившие на территории города, района или поселения. Кому бы ни подчинялся на уровне СССР или республики государственный функционер СССР, он всегда был членом первичной партийной организации, деятельность которой регулировалась и контролировалась райкомами и горкомами КПСС. Первичные партийные (а также комсомольские и профсоюзные) организации по месту работы и жительства функционально были эквивалентны институтам гражданского общества «западных» государственных систем.

Дело в том, что «линия партии», которая доводилась до массы начальников по должностным иерархиям и через институты съездов и пленумов, нуждалась всегда в адаптации и привязке к местным условиям. Такая привязка осуществлялась через партсобрания первичных организаций КПСС, решения которых были обязательны для исполнения всеми членами партии. И если местные нужды требовали нарушения должностных инструкций, правил или даже прямых приказов отраслевых начальников, то так и происходило – под угрозой партийного взыскания, самым страшным из которых было исключение из КПСС, равносильное социальной смерти начальника.

Руководящая роль КПСС была консолидирована в райкомах и горкомах партии и заключалась в задании отраслевых целей социалистического государства – в рамках пленумов и съездов и коррекции как целей, так и средств для их достижения на местном уровне через аналоги институтов гражданского общества (собрания первичных партийных, комсомольских и профсоюзных организаций).

Можно сказать, что съезды и пленумы КПСС отображали советскую «реальность», в то время как «на самом деле» было консолидировано в деятельности первичных партийных и прочих организаций.

Таким образом, согласование деятельности предприятий, организаций, элементов административно-территориального устройства СССР осуществлялось в текущей работе координационных органов партийного и советского управления

и партийных организаций, в отличие от современной России, где согласование интересов «в реальности» административное: в рамках законов о государственных служениях и положениях о министерствах и ведомствах.

Институты партийного согласования интересов советских сословий, с моей точки зрения, схожи с институтом собора, специфичного для Московской Руси и начальной стадии истории имперской России.

В российской «реальности» не существует официальных институтов согласования интересов «по горизонталям» таблиц территориального устройства государства. Но «на самом деле» такие институты есть. Это российское гражданское общество, которое представляет собой неявные объединения служивых людей, живущих на территории муниципалитетов, для координации действий по перераспределению ресурсов (приданных им в рамках служений) на обустройство своих разнородных поместий, в том числе и муниципальных районов, городских и сельских поселений как поместий глав их администраций.

Попытки формализовать и политизировать эти отечественные формы гражданско-общественной координации, которые пытается осуществить политическое руководство России, воссоздавая в рамках «Единой России» руководящую роль партии, во многом ограничены сословным законодательством, так как участие служивых людей в политической деятельности ограничено или полностью запрещено сословными законами [Методическое письмо].

Современные «горизонтальные» формы координации

В современной российской организации социально-экономической жизни в той или иной форме сняты «советские» 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. Муниципальные ресурсы жизненно необходимы федеральным, окружным, столичным и региональным чиновникам для того, чтобы иметь возможность выстраивать пространство для личной жизни, создавать свои поместья.

В этом они не ограничены федеральным законодательством. Нет ни одного нормативного акта, задающего формы, в которых должны быть представлены подразделения государственного устройства на уровне ниже регионов, и их отношения с муниципалитетами. Расположенные в муниципалитетах отделы, инспекции, службы контроля, управления и прочие подразделения региональных представительств федеральных учреждений не имеют общегосударственного правового статуса, хотя и обладают – на муниципальном уровне – делегированной им внутриведомственными инструкциями властью. Чиновники этих организаций, будучи государственными служащими, живут в муниципалитетах, но официально связаны только со своими начальниками в столицах регионов.

Особую пикантность ситуации придает то, что правовое положение федеральных и окружных структур фиксировано только на уровне субъектов федерации – регионов – единственным Постановлением Совета Министров – Правительства РФ «О порядке создания и деятельности территориальных органов ми-

истерств и ведомств Российской Федерации» от 27.05.1993 г. № 491. На уровне муниципалитетов, однако, присутствуют не региональные организации министерств и ведомств, а их отделы, филиалы, подразделения и инспекции, не имеющие статуса юридических лиц и не обладающие какими бы то ни было отдельными правами на распоряжение ресурсами. Внутренние территориальные структуры федеральных и окружных государственных организаций определяются не федеральными, а ведомственными актами, в которых определено, какое самостоятельное подразделение этого ведомства в каком муниципалитете базируется, т. е. задается ведомственная административно-территориальная структура.

«В реальности» работники этих не обладающих правами юридических лиц контор независимы от муниципальных властей. Но «на самом деле» они зависят от муниципалитетов в отношениях обеспечения услугами, предоставления рабочей силы, обслуживания коммуникаций и прочего. И если начальник отдела или инспекции какой-либо федеральной службы, например миграционной, хочет получить землеотвод для строительства своего дома-поместья, то ему надо договариваться с мэром муниципального образования. Но у мэра есть свои потребности. Например, ему жизненно важно получить в миграционной службе квоту на привлечение сторонней рабочей силы. Естественно, мэр и руководитель отдела службы чаще всего «договариваются». Схожие отношения объединяют всех служивых людей примерно одного уровня в весьма спаянную структуру взаимного обслуживания.

В результате торга в «на самом деле» возникает своеобразное очеловеченное поместное пространство, структура и отношения в которых принципиально отличаются от того образца, который навязывается любой «верхней» властью. Оно непрозрачно, закрыто для внешнего наблюдения и описания и внешне проявляется в основном домами-усадебками, выгодно отличающимися внешним видом от окружающего их убожества. Пространство поместий формально вписано в унифицированное муниципальное пространство с его обязательными памятниками, школами, больницами и прочими атрибутами заботы власти о благе народа, однако образовано отношениями между усадьбами-поместьями муниципальных, региональных и федеральных чиновников и коммерсантов, а также пространственными локализациями институтов их охоты, рыбалки, застолья. Это пространство жизни тщательно обустраивается и формируется под потребности тех, кто в него вписан.

Совокупность возможностей договариваться и результатов этих договоренностей (обменов услугами и ресурсами) формирует современный российский административный рынок. Результатом административно-рыночных отношений становится поместное обустройство страны, происходящее в ином социальном пространстве, нежели пространство официальных государственных отношений.

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, федеральных и региональных государственных служащих, глав

муниципалитетов и коммерсантов, обслуживающих соответствующие бюджеты и проекты. Чаще всего, однако, в ходе 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 нормативных актов работы с ресурсами. Число мэров городских округов и городских поселений, не сумевших «договориться» с федеральными контролерами, губернаторами или столичными инвесторами о выделении земли или других ресурсов под проекты или для выполнения своих необеспеченных ресурсами полномочий (и попавших вследствие этого в жернова кампании борьбы с коррупцией) уже перевалило за сотню.

Наше гражданское общество

Отечественное государство-общество «в реальности» конституируется формальным дефицитом ресурсов и стремлением к их справедливому распределению. Именно связи такого рода стягивают части государства – элементы административно-территориальной структуры – в целое. Причем само понятие социальной справедливости предполагает сословное расслоение и некие нормы того, что должно быть распределено сословию в целом и его членам – сообразно их статусам в сословии. В то же время внутри поместий, «на самом деле», дефицита нет, скорее есть изобилие ресурсов, которое демонстрируется помещиками тем, кто этого, по их мнению, достоин.

Такое общество, «в реальности» демонстрирующее дефицит ресурсов, а «на самом деле» манифестирующее их избыток, неотделимо от государства и, скорее всего, даже аналитически не поддается вычлениению из него. Это «общество социальной справедливости» функционально эквивалентно «буржуазному обществу», т. е. обществу, отделенному от государства. Однако российское общество, в отличие от буржуазного общества, которое дополняет государство, всегда противопоставлено ему (так как члены общества – официально – обделены ресурсами, в чем всегда, по их мнению, виновато государство) и в то же время полностью в него интегрировано. Впрочем, можно сказать, что и государство полностью интегрировано в организованное таким образом общество. Они переходят друг в друга, и попытки их разделить потенциально столь же успешны, как и попытки найти вторую сторону ленты Мебиуса.

Общество социальной справедливости устроено непрозрачно, причем это устройство таково, что все мотивы его членов направлены на усложнение общественных связей, а не на их упрощение. Чем более ветвисты и непрозрачны связи в таком обществе, тем легче идут процессы административного торга по распределению и перераспределению ресурсов, тем больше возможностей для изъятия сословной ренты.

Позитивное знание о реальных процессах распределения ресурсов почти всегда оказывается непубличным, скрытым, априори «вредным», а с позиции внешнего наблюдателя – свидетельствующим о противозаконности действий как тех,

кто распределяет ресурсы, так и тех, кто их осваивает или списывает. Уже поэтому любое расследование распределения ресурсов приводит государственного человека (даже такого, как один бывший генеральный прокурор) к выводу, что «коррупция пропитала все связи и отношения» в нашем государстве-обществе.

Публичность делает невозможными отношения и связи административного торга, следовательно, и сам торг, что обостряет ресурсные дефициты. Из советской практики общеизвестно, что как только, к примеру, начиналась борьба с коррупцией в торговле, продукты повседневного спроса исчезали из «реальности», увеличивая изобилие тех же продуктов в «на самом деле». Масштабное «вскрытие злоупотреблений», такое как гласность в СССР, в немалой степени способствовало разрыву сложившихся ресурсных отношений, что вызвало переход от частных дефицитов к всеобщему, приведшему в конечном счете к распаду государства.

Попытки преодоления дефицита ресурсов для развития, как правило, идут в рамках «борьбы с коррупцией, хищением и нецелевым использованием бюджетных средств». Однако еще не было примера, когда бы эта борьба в конечном счете приводила к результатам, которые можно было бы считать позитивными. Если, конечно, не считать успешной реализацию сталинской логики массовых репрессий, когда сословия, члены которых по политическим обстоятельствам были признаны виновными в хищении ресурсов или нецелевом их использовании, лишались своего статуса и своих поместий. Они пополняли ряды сословия эзков или получали десять лет без права переписки.

С моей точки зрения, принципиальная непубличность в распределении и освоении ресурсов есть имманентное свойство самой системы сословно-ресурсного общественного устройства. Оно повсеместно и неискоренимо, однако масштабы этого явления могут быть уменьшены за счет упрощения административно-территориального устройства.

Хотел бы еще раз обратить внимание на различия в формах согласования интересов между СССР и современной Российской Федерацией. Как уже говорилось, согласование интересов властных групп в СССР осуществлялось институтами КПСС в форме коллегиальных органов власти: бюро и пленумов обкомов, горкомов, райкомов партии – по вертикали, по уровням управления. По горизонтали же уровней организации согласование интересов достигалось через членство большинства работников аппаратов управления в самой КПСС. Соблюдение партийных норм и партийная дисциплина были существенно более значимы, чем соблюдение иных норм, в том числе хозяйственной и даже личной жизни.

«В реальности» России согласование интересов осуществляется в рамках законов о государственном служении и положений о министерствах и ведомствах, утверждаемых Правительством РФ.

Тем не менее, на муниципальных уровнях система координации фактически существует и пронизывает все структуры, расположенные на территории муниципалитета. Эта связность проявляется прежде всего в административном торге при обмене ресурсами, которыми располагает каждый служивый человек по факту исполнения своих служебных обязанностей.

На территории городского округа, муниципального района или поселения расположены десятки отделов и инспекций федерального, окружного, столичного и регионального подчинения, и в них занята существенная часть активного населения. Эти люди, оказывая друг другу услуги даже в пределах должностной компетенции, связываются в прочнейшую и невидимую сеть неформальных связей, которая по факту и представляет наше гражданское общество. Существует множество институтов этого гражданского общества, такие как совместная охота, рыбалка, ресторан, баня или «открытый для своих дом». Иногда, в относительно небольших муниципальных образованиях, к такого рода институтам можно отнести конфессии, театры или закрытые клубы. Однако «в реальности» государственной организации этого общества не существует.

В этом обществе царит строгая иерархия, так что функционеры, проводящие досуг в одной бане, не пересекаются с функционерами, проводящими досуг в другой бане. Грубо говоря, на уровне первых лиц муниципалитета и руководителей отделов и инспекций формируются свои структуры гражданского общества, а на уровне рядовых инспекторов окружных отделов и рядовых чиновников муниципалитетов – свои. Члены таких клубов практически не пересекаются в своих общественно-гражданских отношениях. Они, если и ходят в одну баню, то в разное время.

Такая институциональная организация административного рынка и гражданского общества в большинстве случаев приводит к абсолютной их закрытости для внешнего наблюдения и изучения.

Причем такое гражданское общество существует только на муниципальных уровнях административно-территориальной организации, в том социальном пространстве, которое заполнено резидентурами федеральных, окружных, столичных и региональных контор в муниципалитетах и не регулируется писанным правом. Это общество «на самом деле» самодостаточное, так как любые ведомственные интересы и амбиции, планы государственного развития, инновационные проекты и бизнесы должны быть в первую очередь согласованы – «протерты» – в банях и ресторанах, иначе их ждет печальная судьба. И только после этого они могут превратиться в «реальность» государственной жизни.

Рынок и рыночные отношения на муниципальных уровнях в таких условиях возможны только как некоторые разрешенные «гражданским обществом начальников» действия, не ущемляющие интересов членов этого общества.

При всеобщей распространенности описанных выше феноменов, в государстве, тем не менее, отсутствует общепринятый язык их легитимного описания. Отечественное гражданское общество и поместное обустройство служивых людей одного уровня чиновниками других уровней и «простыми людьми» воспринимается как нарушение социальной справедливости при распределении ресурсов, как коррупция, злоупотребление служивым статусом, расхищение бюджетных ресурсов и их нецелевое использование, что по меньшей мере не способствует пониманию устройства государства и принципов его функционирования.

Литература

- Вагин В.В.* Русский провинциальный город: ключевые элементы жизнеустройства // Мир России. 1997. Т. VI. № 4.
- Ефимов В.М.* Эволюционный анализ русской аграрной институциональной системы // Мир России. 2009. Т. XIV. № 1.
- Каганский В.Л.* Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство / Новое литературное обозрение. 2001.
- Кордонский С.Г.* Рынки власти. Административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2006.
- Кордонский С.Г.* Ресурсное государство: авторский сборник. М.: Regnum, 2007.
- Кордонский С.Г.* Сословная структура постсоветской России. М.: Институт фонда «Общественное мнение», 2008.
- Кривов А.С., Крупнов Ю.В.* Дом в России. Национальная идея. М.: Олма-Пресс, 2004.
- Материалы общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (http://www.terrur.ru/sources/articles/id835_3.shtml).
- Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008.
- Методическое письмо «О правовых аспектах ограничения права отдельных категорий граждан Российской Федерации быть членами политических партий и ограничения в служебной деятельности граждан, являющихся членами политических партий» (edinros.nov.ru/data/docs/45103d8e2bf10.doc).
- Нефедова Т.Г., Полян П.М., Трейвиш А.И.* Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. М.: ОГИ, 2001.
- Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003.
- Нефедова Т.Г., Пэллот Дж.* Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006.
- Россия: принципы пространственного развития ЦСИ ПФО 2003 г. / под редакцией В.Л. Глазычева. М.: ЦСИ ПФО, 2003.
- Трейвиш А.И.* Географическая полимасштабность развития России (город, район, страна и мир) / дис... д-ра геогр. наук. М.: 2006.
- Шульгина О.В.* Административно-территориальное деление России в XX веке. Историко-географический аспект / дис ... д-ра ист. наук. М.: 2005.
- Территориальное устройство России (www.terrur.ru).