

РОССИЯ

Поместная Федерация

Симон Кордонский

ПОЛИТУЧЕБА



Административно-территориальное устройство России не работает и его нужно менять. Известный политик предлагает начать реструктуризацию. Форма территориальной организации Российской Федерации, ставшая неадекватной для России размером страны, требует изменений: нужна новая, эффективная структура. Автор

настаивает на своем: именно Россия как общество нуждается в том, для чего автор предлагает собственное устройство для управления на уровне регионов.

В статье рассматриваются в свете проблемы изменения формы территориальной организации страны территориальные деления, их преимущества и некоторые недостатки.

Симон Кордонский

Россия. Поместная федерация

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=431542
Россия. Поместная федерация. : Европа; Москва; 2010
ISBN 978-5-9739-0192-9

Аннотация

Известный социолог предпринимает попытку реконструировать формы территориальной организации Российской Федерации, связав их со специфической для России ресурсной организацией экономической жизни и сословной социальной структурой. Автор настаивает на своем видении России как общества отдельных сословий, каждое из которых обладает собственным пространством для извлечения тех или иных ресурсов. Работа состоит из основного текста и приложений, в которых собраны сведения о разного рода округах как формах отраслевого административно-территориального деления. В качестве рекомендаций в книге приведены логические варианты возможных преобразований административно-территориального деления, их предпосылки и некоторые последствия.

Содержание

Введение	4
Глава 1	13
Феноменологическая классификация поселений России[2]	13
История территориального деления как его теория	25
Конец ознакомительного фрагмента.	42

Симон Кордонский

Россия. Поместная федерация

Введение

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

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

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

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

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

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

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

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

ство и социальная структура.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

Глава 1

Пространства власти и пространства жизни

Феноменологическая классификация поселений России²

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

² Раздел подготовлен по материалам сайта www.terrur.ru

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ного образования» и т. п.

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

Таблица 1

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

ПЕРВЫЙ УРОВЕНЬ

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

21 республика

7 краев

48 областей

2 города
федерального
значения

1 автономная
область –
Еврейская

1 автономный
округ –
Чукотский

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ УРОВЕНЬ

9 автономных округов, включая Коми-Пермяцкий

ВТОРОЙ УРОВЕНЬ

административно-территориальных образований 2507

города областного значения 639

районы 1868

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ УРОВЕНЬ

Городские районы – 329 (в 68 городах)

ТРЕТИЙ УРОВЕНЬ

административно-территориальных образований 25 128

Города районного
значения – 454

Поселки
городского типа – 1 359

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 году в базовое для исследователей представление административно-территориального устройства не включаются федеральные округа и муниципальные уровни территориальной организации. Кроме того, в схеме не представлены экономические и иные формы районирования – такое, например, как военно-административное деление.

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

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

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

История территориального деления как его теория

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Национально-территориальная федерация предполагает,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

И на самом нижнем уровне этой поместной иерархии жи-

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

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

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

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

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

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

уложениям.

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

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.