

Симон Кордонский

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ДЕЛЕНИЕ РОССИИ В «РЕАЛЬНОСТИ»  
И «НА САМОМ ДЕЛЕ»**

Москва  
Издательство «Европа»  
2010

УДК 323.3  
ББК 66.2  
С 37

# СОДЕРЖАНИЕ

**Кордонский С.**  
С 37 Административно-территориальная структура России:  
«в реальности» и «на самом деле». — М.: Издательство  
«Европа», 2010. — 308 с.

1. Введение .....	7
2. Пространства власти и пространства жизни .....	13
Феноменологическая классификация поселений России .....	13
История территориального деления как его теория .....	20
Социальное пространство России «в реальности» и «на самом деле» .....	23
«Реальное» пространство .....	34
3. Отношения между сословной и административно- территориальной структурами .....	39
Ресурсная организация государственной жизни применительно к «реальной» административно-территориальной структуре .....	39
Сословная структура и бюджетные корпорации .....	46
Согласования интересов в сословном обществе и дефицит .....	55
Система расселения и распределенный образ жизни .....	61
Инновации, концепции развития и административно- территориальное устройство: наукограды, технопарки и прочие «зоны» .....	70
4. Муниципальное устройство и его отношения с сословными структурами .....	78
Муниципальное устройство и местное самоуправление .....	78
Рыночные отношения на муниципальных уровнях .....	83
5. Формальное представление административно-территориального устройства .....	88
Конституционное административно-территориальное деление ...	88
Правовое положение подразделений федеральных, окружных, региональных учреждений и организаций на муниципальных уровнях .....	99
Окружные — отраслевые организации и учреждения на территории муниципалитетов .....	109
Административно-территориальное деление и согласование интересов в СССР .....	126

УДК 323.3  
ББК 66.2

ISBN 978-5-9739-0192-9

© Издательство «Европа», 2010

6. Социальные отношения и территориальная структура	132
Гражданское общество служивых людей	132
Многозначность представлений об устройстве государства	140
7. Избыточные реальности и направления архаизации	147
Принудительная модернизации или архаизация?	147
Административно-территориальная структура как последствие реформаторства	150
Избыточность уровня городов федерального значения	153
Избыточность регионального уровня административно-территориальной организации	155
Неоднородность муниципальных уровней организации пространства	158
Неадекватный статус муниципальных районов	159
Неадекватный статус городских округов	161
8. Логика возможных трансформаций административно-территориального деления	163
Логика архаизации административно-территориальной структуры	163
Возможная административно-территориальная структура	165
9. Социальные следствия трансформаций административно-территориального деления	173
Социальные пространства в логике гипотетического административно-территориального устройства и статус муниципальных служащих	173
О разделении рынков между муниципалитетами и государством	175
Структуры сословно - представительской власти и реформа административно-территориального деления	179
Заключение: об условиях преобразования административно-территориального деления	185
Литература	188
Нормативные документы	191
Приложения	192
Приложение 1. Федеральные округа (список и состав)	192
Экономические районы (список и состав)	194
Приложение 2. Судебные округа	197
Конституционные суды субъектов РВ	199
Приложение 3. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (список и состав)	200
Приложение 4. Экономические зоны и макрзоны (список и состав)	203

Приложение 5. Межрегиональные территориальные управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и центры по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (УГМС и ЦГМС) (округа Гидромета)	205
Приложение 6. Территориальные органы федерального горного и промышленного надзора (ФГПН) – округа Гостехконтроля	210
Приложение 7. Региональные таможенные управления (РТУ) (Таможенные округа)	219
Приложение 8. Межрегиональные территориальные округа по государственному регулированию ядерной и радиационной безопасности (МТО РБ) (радиационные округа Гостехконтроля)	222
Приложение 9. Территориальные и региональные отделы государственного геологического контроля (ОГК) при территориальных органах МПР России и органах управления субъектов Российской Федерации (геологические округа Минприроды)	225
Приложение 10. Территории с дискомфортом жизнедеятельности населения	230
Районы Крайнего Севера	230
Местности, приравненные к районам Крайнего Севера	231
Приложение 11. Особо охраняемые природные территории (список и состав)	236
Приложение 12. Территории, отнесенные к зонам чрезвычайной экологической ситуации	251
Приложение 13. Регионы компактного проживания малочисленных народов России	252
Приложение 14. Территории за пределами Российской Федерации	255
Приложение 15. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)	256
Приложение 16. Военные округа и флоты	258
Приложение 17. Округа Пенсионного фонда	258
Приложение 18. Транспортные округа (железнодорожные, водные, авиационные, автомобильные)	259
Территориальные отделения РЖД – железнодорожные округа	259
Государственные бассейновые управления – водные округа	260
Авиационные округа	260
Автомобильные округа	261

Приложение 19. Представительство органов федеральной власти в Удмуртии . . . . .	274
Приложение 20. Органы федеральной власти в Тюменской области . . . . .	276
Приложение 21. Территориальные органы федеральной исполнительной власти в Мурманской области . . . . .	279
Приложение 22. Территориальные органы государственной власти в Тазовском районе Ямало-Ненецкого автономного округа . . . . .	281
Приложение 23. Федеральная власть в Кировской области . . . . .	282
Приложение 24. Территориально - отраслевая система МВД России . . . . .	284
Приложение 25. Структура подразделений министерства внутренних дел РФ, дислоцированных в г. Москве . . . . .	292
Приложение 26. Районные управления внутренних дел Санкт-Петербурга . . . . .	298
Приложение 27. Структура Главного управления внутренних дел г. Москвы . . . . .	298
Приложение 28. Структура органов внутренних дел по муниципальным округам г. Москвы . . . . .	299
Приложение 29. 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 . . . . .	302
Приложение 30. Округа Транснефти . . . . .	306

# 1 | ВВЕДЕНИЕ

**П**ространство 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 нерелексивное 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 по-

литологии 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», «Сословная 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 (сословной) структурой и ресурсным типом экономики, то есть понять, как связаны в нашей стране социальное пространство и социальная структура.

Я считаю современную Россию ресурсным государством, политическая организация<sup>1</sup> 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, мобилизации, 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 терри-

<sup>1</sup> 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.

торией), 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-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, 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 2007–2008 годов, касающихся логики административно-территориального деления страны и его связей с ресурсной организацией экономической жизни и сословной социальной структурой. В таблицах — веерных 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 Teggus.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 простран-

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

## 2 | ПРОСТРАНСТВА ВЛАСТИ И ПРОСТРАНСТВА ЖИЗНИ

### Феноменологическая классификация поселений России

**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 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-терри-

\* Статья подготовлена по материалам сайта [www.terrus.ru](http://www.terrus.ru)

ториальное 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 населенные пункты. Поскольку в федеральном законодательстве данное понятие не раскрывается, не установлены категории и виды населенных пунктов. Субъекты РФ по собственному усмотрению регулируют общественные отношения в данной сфере<sup>1</sup>. Существенно разнятся и критерии образования населенных 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 отождествляются с понятием «муниципальное образование», а в другом — с понятием «населенный пункт»<sup>2</sup>.

В настоящее время разнородные классификации поселений существуют, 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»<sup>3</sup>. В этом постановлении выражена правовая позиция о допустимости и возможности деления территории субъекта РФ «не только на муни-

ципальные образования, но и на административно-территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть»<sup>4</sup>, причем границы тех и других образований могут как совпадать, так не совпадать<sup>5</sup>.

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, 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 поселе-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», а также постановление Правительства РФ от 3 июля 2000 года № 487 «Об утверждении Положения о регистрации и учете наименований географических объектов, издании словарей и справочников наименований географических объектов, создании и ведении государственного каталога географических названий».

<sup>2</sup> *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.

<sup>3</sup> 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».

<sup>4</sup> Защита прав органов местного самоуправления органами конституционного правосудия России / Под ред. *Т. Г. Морщаковой*. Центр правовой поддержки местного самоуправления, 2003. 480 с.

<sup>5</sup> *Миринова Н. И.* Территориальные преобразования в регионе: правовые проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.

ния, 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 самодостаточные 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, хуторов, киш-

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

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

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

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

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

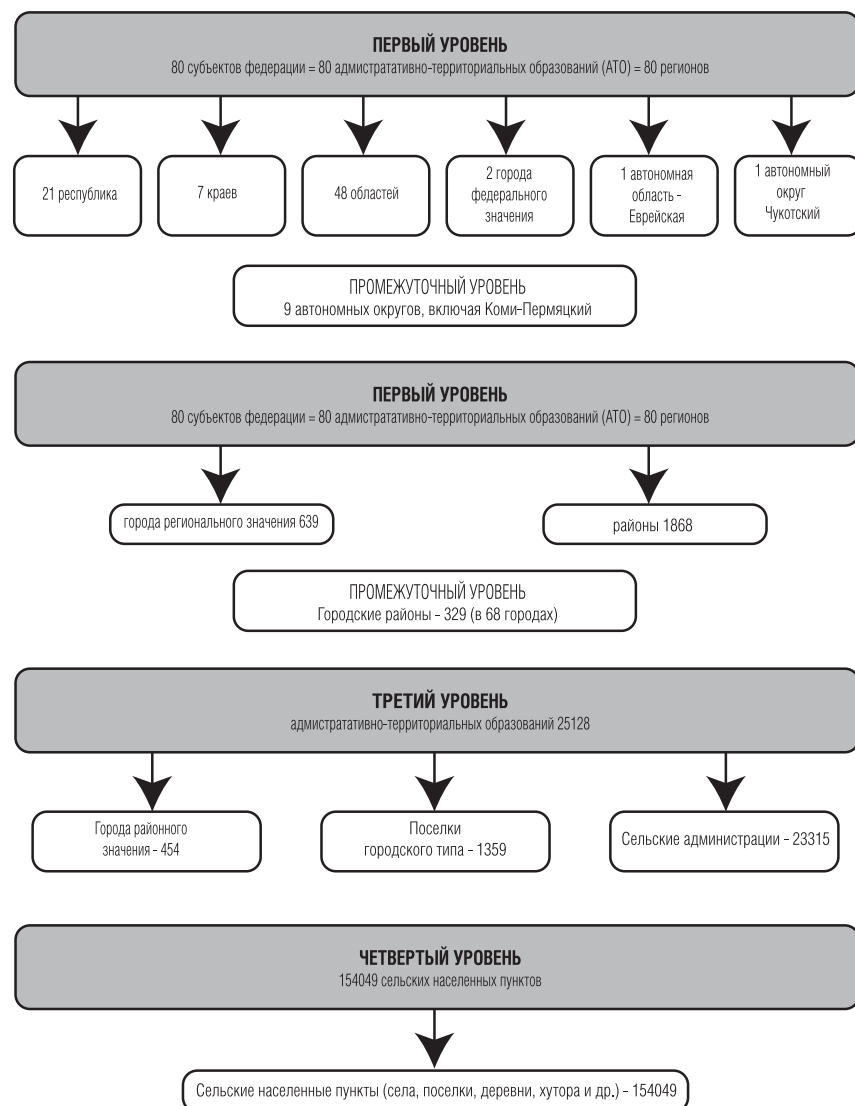
До революции село четко отличалось от деревни. Оно было центром сельского прихода, объединяющего несколько близлежащих деревень, и в селе обязательно была церковь. Дореволюционное село можно рассматривать как аналог центральной усадьбы в советских колхозах и совхозах. Именно в селе чаще всего размещались 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.

Таблица 1.

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



Источник: [http://www.terrus.ru/sources/articles/id835\\_3.shtml](http://www.terrus.ru/sources/articles/id835_3.shtml)

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 муниципального образования» и т. п.

Многообразие поселений и отношений между уровнями административно-территориального устройства обычно отображается в схемах такого вида:

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 соотносительности 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»<sup>1</sup>.

### 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 интересов<sup>2</sup>.

Однако эти списки не полны, не точны и совсем неоднозначны. Более того, можно составить несколько таких списков, если исходить из разных принципов выделения элементов административно-территориального устройства. Некоторые формы членения не могут быть

<sup>1</sup> Глазычев В. Л. «Россия: принципы пространственного развития». [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv.htm](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm)

<sup>2</sup> 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.

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 России<sup>3</sup>. В них, как правило, история деления (то есть изменение во времени содержания списков элементов деления) выступает в роли теории, объясняющей, почему существуют именно эти элементы деления, а не другие, и почему отношения между ними таковы, каковы они есть.

В этих теориях основное внимание обычно уделяется абстрактно-теоретическим аспектам организации социального пространства и рассматриваются идеологемы унитаризма, федерализма и конфедерализма как базовые принципы сборки элементов деления в целостное государство, в то время как само его членение на элементы считается исторически или ситуативно детерминированным и потому чем-то вторичным<sup>4</sup>. 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,

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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 законодательную деятельность, не противоречащую федеральному законодательству, наличие избираемых органов как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти.

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, 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 исследующие<sup>1</sup>. Среди них есть, с моей точки зрения, две полярные позиции, скорее аксиологические, чем теоретические, персонифицированные Вячеславом Глазычевым<sup>2</sup>, с одной стороны, и Владимиром Каганским<sup>3</sup> — с другой. Глазычев и связанные с ним исследователи рассматривают

<sup>1</sup> 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.* Неизвестное 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.

<sup>2</sup> Россия: принципы пространственного развития / Под редакцией *В. Л. Глазычева*. ЦСИ ПФО, 2003 год.

<sup>3</sup> *Каганский В. Л.* Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство.

социальное пространство как некую реальность, становящуюся — возникающую 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 простран-

ствах сводится к функционированию в системе власти. Назовем эти сформированные усилиями власти пространства тем, что существует «в реальности».

«Реальностью» пространственная жизнь не исчерпывается, люди и отношения между ними не вмещаются в очерченные государством пространственные рамки. Они, живя «в реальности», стремятся отгородиться от нее и формируют локальные пространства частной и общественной жизни, которые — в отличие от «реальности» — существуют «на самом деле». То, что есть «на самом деле», не только не совпадает с «реальностью», но и не совместимо с ней, хотя и не отделимо от нее, сосуществуя с «реальностью» в физическом пространстве. Можно сказать, что «в реальности» все пространство сформировано властью, и ничего, кроме территориальных 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 Кривовым<sup>1</sup>, поместьями. Поместьем становится часть «реального» пространства, отделенная от него границей любого рода, в том числе и забором, и преобразуемая сообразно «человеческим» представлениям 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, незави-

<sup>1</sup> Кривов А. С., Крупнов Ю. В. Дом в России. Национальная идея. М.: Олма-Пресс, 2004.

симо от формы собственности, «в реальности» 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, застоля 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 мес-

тообитания в России будут поместья<sup>1</sup>. И не только с точки зрения людей, но и с позиций государства. 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 сообразно тому, что не-

<sup>1</sup> 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. Мир России. 2009. № 1.

обходимо «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». Поместьем, которое обслуживает многочисленная челядь, состоящая «в реальности» из служивых людей самых разных сословий, чинов и званий, а «на самом деле» являющаяся обслугой помещика.

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

Советский тип поместья на примере административных районов описан Владимиром Ефимовым<sup>2</sup>. Первые секретари райкомов 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 ин-

<sup>2</sup> «...Реальным государственным поместьем-предприятием был сельский район, во главе которого стоял первый секретарь райкома, объединяющий в себе функции и заместника 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 и т. д. и т. п.». *Ефимов В. М.* Указ. соч.

ститутами прописки, военного, трудового учета и иных форм контроля за поведением в не меньшей степени, чем крепостные до реформы 1861 года<sup>1</sup>. 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 помещичьей 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 Владимир 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 управ-

<sup>1</sup> Режимные люди в СССР. М.: РОССПЭН, 2009.

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

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

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

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

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

щихся, видимо, какой-либо систематизации. А «на самом деле» поместная система и поместные отношения остаются самодовлеющими.

Таким образом, с моей точки зрения, структура российского социального пространства во многом представляет собой реализацию внешних логик, однако не физико-географических, как считает В. Каганский, а «реальных», политических. Люди — члены постсоветских сословий погружены в очень жесткие унифицированные пространственно-внепространственные рамки, заданные политической и словесной системами. Эти рамки есть результат преобразования-ломки пространства, детерминированного государственным стремлением его контролировать. В этом государственном пространстве практически нельзя жить, можно только функционировать. Пытаясь очеловечить пространство вокруг себя, «на самом деле» люди стремятся замкнуться в доморожденных поместьях, пусть даже это поместье — в простейшем непосредственно наблюдаемом случае — представляет собой домик в деревне на пространстве шести соток.

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

Отношения между поместными формами контроля за пространством, с одной стороны, и внепространственными (или антипространственными) формами организации «реальной» государственной жизни порождает то, что когда-то Владимир Вагин назвал «распределенным образом жизни», то есть территориальной размазанностью существования: между городской квартирой и дачей-поместьем, между местом регистрации, местом работы (отходничество) и местом жизни<sup>1</sup>. Распределенный образ жизни, с моей точки зрения, это форма, в которой интегрируется существование «в реальности» и «на самом деле»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Вагин В. В. Русский провинциальный город: ключевые элементы жизнеустройства. Мир России. 1997. № 4. С. 53–88.

<sup>2</sup> Кордонский С. Г. В реальности и на самом деле // Ресурсное государство. М.: Ретгум, 2007.

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

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 принудительно укладывается стремление людей к структурированию пространства вокруг себя, к поместному образу жизни. Пространственное развитие ограничено сословной социальной структурой, которая, с одной стороны, — порождение «реальности» административно-территориального устройства, а с другой — «на самом деле» воспроизводит это устройство, независимо от воли и желания социальных акторов, членов сословий. Ведь вне «реального» пространства не может быть и пространства «всамделишного», так как ресурсы для поместного мироустройства можно получить только из «реальности». Члены каждого сословия имеют свое, иногда ошибочное, представление о том, какие ресурсы им «положены» «на самом деле», и о том, что государство позволит им взять «из реальности» сверх положенного на обустройство их поместий. Они критически в своем «на самом деле» зависят от «реальности», то есть от источника ресурсов. Так что помещики вынуждены

быть ярыми патриотами-охранителями «в реальности», и диссидентами-либералами «на самом деле», ориентирующимися на импортированные, как правило, представления о том, как должна быть устроена социальная жизнь.

\* \* \*

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

Сама попытка концептуализации жизни, расслоенной на «реальность» и «на самом деле», чрезвычайно сложна в методологическом и стилистическом отношении. Официальные источники информации описывают то, что есть в «реальности». Вопросы социологических исследований также формулируются в языке «реальности» и в принципе не могут дать представления о том, что происходит «на самом деле» и что доступно исследователю и обывателю в наблюдении, в «разговорах по душам», в сугубо доверительных отношениях. В средствах массовой информации чаще всего разоблачают очередных «оборотней в погонах» и без погон, представляя «всамделишные» отношения как преступления против «реальности».

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

К сожалению, в сегодняшней ситуации публичные неангажированные описания «всамделишного» практически невозможны<sup>1</sup>, если они привязаны к месту и времени, так как могут спровоцировать санкции, направленные на то, чтобы «навести порядок», то есть привести его к тому виду, который подобает иметь «в реальности». Поэтому я в основном пытаюсь описать «реальное» состояние административно-территориального деления и многообразных отношений, с ним связанных, по возможности включая в текст свои впечатления о том, что есть «на самом деле». При этом я использую специфическую лексику, так как литературный язык, как уже подчеркивалось, является частью «реальности» и практически не имеет средств для представления того, что есть «на самом деле». Обилие заковыченных слов и выражений отражает мои попытки перевода с этого, как ни парадоксально это звучит, общепринятого «всамделишного» языка на язык «реальности».

### «Реальное» пространство

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

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

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

<sup>1</sup> Публичные ангажированные описания «всамделишных» отношений называются обычно «компроматом», а непубличные — «доносами» и «жалобами».

«В реальности», с административно-территориальной точки зрения, страна состоит из субъектов Федерации, интегрируемых в политическое целое вертикалями исполнительной власти и политическими институтами. Как говорилось во введении, административно-территориальное деление дополняется делением по национальному признаку так, что часть субъектов Федерации суть территориальные объекты, а часть — национально-территориальные.

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

В настоящее время существуют:

- федеральные округа как административно-политические элементы деления территории страны;
- округа военной организации государства (разного профиля), введенные Указами Президента РФ «О военно-административной структуре», «Об оперативно-территориальных командованиях внутренних войск» и другими нормативными актами;
- округа правоохранительной организации государства, в том числе таможенные;
- судебные округа;
- избирательные округа;
- транспортные округа (железные дороги, парохозяйства, округа управления воздушным движением и пр.);
- энергетические округа (районы генерирующих компаний, наследовавших активы РАО ЕЭС и сетевые районы);
- экономические округа (единицы макроэкономического районирования, районы в логике Министерства экономического развития);
- геодезические округа;
- горные округа;
- санитарно-эпидемиологические округа;
- природоохранные округа и многие другие.

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

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

Официальное представление об окружной структуре отражено в Общероссийском классификаторе экономических регионов ОК 024-95 (ОКЭР) (утв. постановлением Госстандарта РФ от 27 декабря 1995 года № 640).

Согласно этому документу в стране существуют:

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

14. Регионы компактного проживания малочисленных народов России.
15. Территории за пределами Российской Федерации<sup>1</sup>.

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

В муниципальной «реальности» страна представляет собой один неиерархизированный уровень городских округов и двухуровневую иерархию муниципальных образований (муниципальные районы, городские поселения и поселения), входящих как в единицы административно-территориального деления, так и в округа разного рода<sup>2</sup>. На территории муниципального образования могут быть представлены органы управления административно-территориальной и окружных-отраслевых структур. Муниципалитеты различаются между собой, в частности, тем, какие органы управления федеральными, региональными и окружными структурами в них представлены (или не представлены) и сколько их. Существуют муниципалитеты, перегруженные федеральными, окружными-отраслевыми и региональными органами управления. И существуют муниципалитеты, в которых органов управления федеральной, отраслевой и региональной инфраструктурами нет.

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

<sup>1</sup> Перечень официальных форм ведомственного административно-территориального деления дан в приложении.

<sup>2</sup> С 1 января 2009 года в полном объеме введен в действие Федеральный закон № 131-ФЗ, согласно которому муниципальная структура становится «плоской», иерархии отменяются. Однако отмена иерархии «в реальности» вовсе не означает исчезновения иерархичности «на самом деле».

конфликтов, в частности из-за распределения разного рода федеральных и окружных функций.

В существующей литературе нормативно описано административно-территориальное деление РФ — «в реальности». Но это описание неполно. Как уже подчеркивалось, не существует номинального списка округов, а их внутренняя структура и границы, само собой разумеющиеся для соответствующих министерств и ведомств, не стали предметом специального экономического и социологического анализа. Нет и детализированных описаний муниципалитетов как особых реалий, а не как результатов «реализации» закона № 131-ФЗ. Кроме того, социальная (сословная) структура, как я попытаюсь показать ниже, неразрывно связана с административно-территориальной, но эта связь еще, насколько мне известно, не была предметом профессионального исследования.

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

Власть делит страну на административно-территориальные элементы — регионы, районы, округа, разного рода зоны, поселения-муниципалитеты. Такое расчленение осуществляется многими способами, иногда исторически детерминированными, чаще ситуативными. Каждое поселение оказывается одновременно приписанным к нескольким элементам деления. При этом возникает неравенство обеспеченности поселений ресурсами, вызванное физико-географическими и политическими условиями. Сам факт разделения на административно-территориальные элементы включен в состав этих условий. К примеру, «депрессивные регионы» и «богом забытые» поселки и города обязаны своим по видимости бедственным положением в основном тому, что, не обладая значимостью для центров власти, при формировании территориальной структуры они якобы оказались обделены ресурсами, или их руководство оказалось неспособным «выбить из центра» ресурсы, необходимые для процветания.

## 3 | ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ СОСЛОВНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРАМИ

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

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

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

Наличие ресурсов является предметом гордости власть имущих и обывателей, у которых вызывает некоторое недоумение, что есть страны, такие как Япония, «практически лишенные ресурсов», но весьма развитые. Почти любой гражданин гордится тем, что в его городе или регионе есть какие-то ресурсы, уже освоенные или — что еще важнее — не освоенные. Ведь если их освоить, то сразу «все станет хорошо». Тюменцы гордятся нефтью и газом, кемеровчане — углем, костромичи —

дикой природой, лесами и реками, а краснодарцы — рекреационными ресурсами черноморского побережья. Автохтоны, как правило, считают уровень и формы использования местных ресурсов неадекватными и неэффективными, что служит причиной их недовольства региональными и муниципальными властями<sup>1</sup>.

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

Формой использования ресурсов является их освоение. Фрагмент ресурсного миропорядка, которому разноразрядны ресурсы, должен их освоить. Результатом освоения является удовлетворение нормативной потребности или создание некоего изделия. В результате освоения ресурсов возникает изделие, а не товар. Сам факт освоения ресурсов есть свидетельство их использования. Освоенные ресурсы списываются, перестают существовать как единица учета.

<sup>1</sup> Рынок и капиталистические отношения, основанные не на освоении ресурсов, а на капитале и его расширенном воспроизводстве, до сих пор остаются для представителей всех постсоветских сословий чем-то совершенно невозможным. Как мне кажется, именно в силу сословного менталитета и специализированности на «освоении» ресурсов, а не на производящей деятельности. Рынок и рыночные отношения обычно воспринимаются членами сословий как один из видов ресурсов, которые можно осваивать. Последние два десятилетия новейшей истории России можно рассматривать как открытие рынка как источника ресурсов, а потом его закрытие ввиду неизбежной социальной несправедливости, то есть возникающей при формировании рыночных отношений обделенности ресурсами тех, кому «положено» их иметь по нормам сословной социальной справедливости.

Формой хранения ресурсов является складирование. Запас, как известно любому человеку, пожившему при социализме, карман не тянет, и потому огромно количество ресурсов, накапливаемых ресурсным государством и его гражданами. Однако по самой природе ресурсного государства это богатство не может быть оценено в терминах товаров и денег. При ресурсной организации государства о собственно экономических инструментах определения эффективности речи не может идти в принципе. Вопросы о стоимости, экономической эффективности и т. п. не могут быть даже адекватно поставлены, они находятся вне ресурсной парадигмы<sup>2</sup>. В том случае, если возникает необходимость в рыночной оценке ресурсов, приходится применять разного рода ухищрения, составляющие содержание большей части отечественной прикладной экономики.

Использование ресурсов определяется порядком управления, который есть совокупность множества подзаконных актов, нормативов и инструкций, регламентирующих накопление и хранение ресурсов, их освоение и порядок списания. Нарушения этих инструкций, нормативов и регламентов образуют, в частности, состав преступления против порядка управления<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Подробнее ресурсная организация отечественной жизни рассматривается в работе «Ресурсное государство».

<sup>3</sup> В частности, см. Уголовный кодекс РФ. Статья 330. Самоуправство:

1. Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку, совершение каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, если такими действиями причинен существенный вред, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев (в редакции Федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ).
2. То же деяние, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения, наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Источник: <http://www.kadis.ru/kodeks.phtml?kodeks=20&glava=32&key=1>

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

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

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

Высшие органы власти консолидируют элементы расчленения страны в государственное целое, руководствуясь при сборе и распределении ресурсов доминирующими в каждый исторический момент принципами социальной справедливости. Для достижения социальной справедливости, то есть равного доступа к ресурсам (или исходя из текущих задач государства) высшие органы власти отчуждают у од-

них элементов больше (или меньше) ресурсов, а другим их распределяют — больше или меньше, в зависимости от политической значимости элементов, но таким образом, чтобы дефицит ресурсов (а следовательно, и зависимость от центров их распределения) был всегда.

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

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

Баланс между сбором ресурсов и их распределением должен осуществляться — если быть последовательным — каким-либо аналогом Госплана СССР. При советской власти балансировка ресурсных потоков осуществлялась системой отраслей народного хозяйства и институтами планирования в рамках составления так называемых межотраслевых балансов. Директивы Госплана доводились до каждой государственной промежуточной Госкомценом, Госснабом и Госкомтрудом, которые отвечали за то, чтобы необходимый минимум потребительских и производственных ресурсов был доступен членам всех советских сословий — согласно принципам советской социальной справедливости. При возникновении дефицита ресурсов издавалось соответствующее постановление Правительства СССР, согласно которому принимались особые меры по замещению дефицита хлеба, иголок и

ниток, молока и масла, обуви, «резинотехнических изделий № 2» — советских презервативов и прочего.

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

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

Почти каждый современный российский распорядитель федеральных ресурсов (иногда это государственная корпорация, иногда — статистическая, виртуальная реальность, называемая по инерции отраслью народного хозяйства) имеет, как уже говорилось, свое, отличное от других распорядителей, деление территории страны на части — округа, в которых дислоцированы его подразделения или учреждения. Округа имеют свое внутреннее, иерархизированное устройство. Например, железные дороги, как одно из делений транспортной инфраструктуры страны, делятся на пути, станции, дистанции и участки, вокруг которых сосредоточены предприятия и организации, обеспечивающие использование транспортного ресурса (см. приложение ??). Таможенная служба делится на таможенные округа, главные, центральные и региональные таможни, таможни, таможенные пункты, вокруг которых обустроено пространство таможенного обеспечения и обслуживания (см. приложение ??). Авиационное пространство делится на округа управления воздушным движением, а Транснефть управляет

своим хозяйством через округа с соответствующими территориальными органами (см. приложение 30) и так далее.

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

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

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

Так, в МВД территория страны делится на:

- оперативно-территориальные командования внутренних войск, совпадающих в своих границах с политическим делением страны на федеральные округа. внутренние войска несут военную службу, и потому являются элементами скорее военной, чем правоохранительной организации государства;
- округа (территории), подведомственные соответствующим департаментам МВД — например, по охране особо важных объектов или

- округа транспортной милиции (в какой-то степени приближенные к транспортным округам);
- региональные управления МВД, совпадающие с административно-территориальным делением;
  - районные и межрайонные управления;
  - участки, совпадающие на муниципальном уровне с границами муниципалитетов или внутригородских территорий (см. приложение ??).

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

В рамках округа любого рода его начальник обладает полнотой ресурсной власти, и территория округа является его функциональным помещьем. Даже егерь или лесничий, не обладающий «в реальности» значимой властью, в своем «на самом деле» становится полномочным помещиком, от которого зависит получение порубочного билета или возможность поохотиться в официально запретное время в запретном месте на «редких и исчезающих животных», то есть «нужным человеком».

## Сословная структура и бюджетные корпорации

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

ния ресурсов, в то время как во времена относительной политической стабильности доминируют сословные принципы стратификации.

«В реальности» разделению территории страны на части сопутствует разделение населения на сословия, необходимое для обеспечения принципов социальной справедливости при сборе и распределении ресурсов, их сдаче и раздаче, если пользоваться терминологией О. Бессоновой. Сословия, как уже говорилось, специализированы на сборе — сдаче ресурсов (например, работающие по найму), распределении — раздаче ресурсов (например, государственные гражданские служащие или бюджетники, занятые выполнением государственных социальных обязательств, то есть распределением ресурсов образования, здоровья, культуры) или на контроле за сдачей и раздачей ресурсов (например, отдельные подсословия государственных гражданских служащих и правоохранителей).

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

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

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

куроров, казаков, работников правоохранительных министерств и служб: МВД, таможи, судебных приставов, наркоконтроля и др.

При этом каждое ведомство разрабатывает и согласовывает в Правительстве РФ и положение о самом себе, в котором оговариваются его численность, внутреннее устройство, в том числе и система территориального представительства, то есть внутриведомственное административно-территориальное деление — округа. Как правило, вопросы соотношений между базовыми сословными законами, законами о министерствах (ведомствах) и положениями о них не обсуждаются, что приводит к неоднозначности в определении полномочий их сотрудников как в отношениях с региональными чиновниками и муниципальными служащими, так в отношениях со служащими других министерств и ведомств. Эти соотношения устанавливаются динамически, они и являются «всамделишной» политикой в так устроенном государстве.

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

Нетитульные сословия определяются частными законами или по традиции, из которых не следует особых предпочтений и обязанностей. Например, статус работающих по найму определяется Трудовым кодексом, пенсионеров — законами о пенсионном обеспечении, а статус временно не имеющих сословной определенности — миграционными законами. Нетитульные (обслуживающие) сословия существуют либо по традиции (лица свободных профессий), либо по законам, таким как УК и УПК РФ (ограниченные в правах подсудимые и заключенные).

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

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

Раздача — распределение ресурсов согласно принципам устройства ресурсного государства должна осуществляться с соблюдением социальной справедливости, то есть пропорционально значимости сословий. Раздача — распределение ресурсов, в свою очередь, осуществляют специализированные сословия, члены которых являются работниками соответствующих министерств, служб, агентств и комитетов, обеспечивающих выполнение государственных социальных обязательств.

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

живания относящимися к муниципальным структурам. Это скорее муниципальный ресурс, управление которым частично передано на региональный уровень.

Специализация сословий на каком-либо ресурсе проявляется в том числе в неравномерности распределения их членов по элементам административно-территориального деления. Так, в большинстве муниципалитетов низших рангов (поселениях, городских поселениях) относительно мало государственных служащих (военнослужащих, правоохранителей, гражданских служащих), но относительно много членов нетитульных сословий: пенсионеров, работающих по найму и бюджетников. Это значит, что в этих муниципалитетах консолидировано относительно мало «административного ресурса». В то же время в городских округах, являющихся столицами субъектов Федерации, относительно много государственных гражданских служащих как федерального, так и регионального уровня, муниципальных служащих, правоохранителей. Отсюда — в том числе — и значимость этого типа поселений для системы власти.

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

Такого рода организации и учреждения неравномерно распределены по элементам «реального» устройства страны. В одних поселениях (в основном в городских округах) много ведомственных учреждений науки, культуры, образования, здравоохранения. В то же время в существенной части поселений сегодня только номинально остались учреждения здравоохранения, образования и культуры, так как медицинские, культурные и образовательные ресурсы сконцентрированы на уровнях муниципальных районов и городских округов.

Неравномерность обеспечения населения ресурсами ни в коей мере не компенсируется увеличением мобильности в оказании услуг, так как эта мобильность остается в основном потенциальной (по кон-

центрации ресурсов) и не может стать актуальной из-за того, что государственные люди называют «транспортной доступностью», а люди считают транспортной недоступностью. Такая неравномерность в обеспеченности ресурсами интерпретируется властью как нарушение социальной справедливости, что стимулирует чиновников предпринимать усилия по ее восстановлению, отчего и следует направление ресурсов, в частности, на дорожное строительство.

Распределение ресурсов в бюджетах всех уровней происходит на вполне определенные виды деятельности, осуществление которых предписано конкретным сословиям. Однако в ходе освоения этих ресурсов существенная, если не подавляющая их часть осваивается не в ходе профильной деятельности, а в системе ее обеспечения и обслуживания. Так, исполнение военного бюджета обеспечивается и обслуживается судьями и прокурорами, депутатами и казаками, лицами свободных профессий и работающими по найму, бюджетниками и пенсионерами.

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

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

В последние десятилетия оформилась специфическая бюджетная корпорация, ориентированная на формирование рыночной экономи-

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

Не менее ресурсоемкой оказалась другая современная бюджетная корпорация — строителей демократии. Угроза отсутствия демократии, лежащая в основе формирования этой корпорации, стимулирует власти выделять в бюджете, внебюджетных фондах и «черным налом» огромное количество ресурсов, осваиваемых поборниками демократии в ходе партийного строительства, формирования «организаций гражданского общества» и других «общественных» движений. И чем больше ресурсов осваивает эта корпорация, тем сильнее аппетиты ее членов, как и количество и интенсивность придуманных ими опасностей, угрожающих тому, чего нет и не может быть в сословном обществе и ресурсном государстве. Эта бюджетная корпорация породила десятки «политических партий», тысячи «общественных» организаций и движений, существующих только благодаря освоению бюджетных ресурсов, выделенных на развитие демократии. При прекращении бюджетного финансирования такие организации бесследно исчезают.

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

поративные общественно-гражданские отношения коррупцией не считают, точно так же, как представители всех других бюджетных корпораций. Поэтому любое разоблачение собственных коррупционеров воспринимается внутри корпорации борцов с коррупцией как нарушение социальной справедливости. Бюджетная корпорация борцов с коррупцией породила только на федеральном уровне десятки «силовых контор», чиновники которых бдительно следят за тем, что составляет содержание жизни других чиновников и простых граждан «на самом деле», и рапортуют о лавинообразном росте коррупции и необходимости увеличения количества ресурсов для борьбы с ней.

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

Давно очевидно, что количество пожаров не зависит от численности работников МЧС, количество кишечных инфекций не зависит от численности санитарных врачей, а рынок и соответствующие ему политические институты возникают сами по себе, если исчезает государственная ресурсная кормушка. А то, что считается коррупцией, при изменении точки зрения становится не более чем особенностями «национальной рыбалки» или «охоты». Для того чтобы тушить пожары, лечить диарею, «развивать рынок» и «решать проблемы», нет необходимости содержать огромные многоуровневые административные аппараты, занятые чаще всего сбором сословной ренты с нарушителей норм и правил и возмездно закрывающие глаза на «всамделишное» состояние тех объектов и отношений, за безопасность которых они якобы отвечают. Ведь служивые «тоже люди» и понимают, что на приведение в относительный пожаробезопасный или санитарный порядок школ, больниц, магазинчиков, подъездов жилых домов и запас-

ных выходов в общежитиях, построенных еще при царе Горохе, никаких ресурсов не хватит. Они понимают и то, что если не препятствовать людям заниматься своим делом и получать за это деньги, то рынок и его политические институты возникнут если не сами по себе, то уж не в результате бюджетного финансирования. Но тогда служивые люди окажутся не у дел — без функций, статуса и возможности перераспределять ресурсы. И это станет нарушением социальной справедливости в общегосударственном масштабе, чего допустить нельзя согласно основным принципам организации отечественного государства социальной справедливости.

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

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

Такие поселения (или части поселений — поселки) непосредственно связаны не с региональными, а с окружными структурами административно-территориального 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). Однако в последние годы возникают и корпоративные поселения членов постсоветских бюджетных корпораций — борцов с коррупцией, строителей рынка и демократии.

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

### Согласования интересов в сословном обществе и дефицит

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

Эта система отношений, существующая «на самом деле», и есть сословное общество, которое неотделимо от государства и образует с ним весьма конфликтное целое. В территориальном отношении «на самом деле» такое общество организовано как система поместий и межпоместных отношений. Как уже подчеркивалось выше, административный торг между членами сословий формируется в пространстве ресурсной организации экономической жизни. Это торг между представителями разных сословий при сборе ресурсов, их распределении и при контроле за их сбором и распределением. В процессе торга происходит конвертация одного вида ресурсов в другие. В официальной советской ресурсной экономике ресурсы конвертировались, в частности, во властные статусы и обратно. В теневой советской экономике ресурсы и властные статусы можно было конвертировать также и в советские деньги, но деньги чаще всего не конвертировались во властные статусы.

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

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

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

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

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

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

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

Губернатор выбивает «в реальности» ресурсы на такое строительство, обосновывая его необходимость заботой о благе народа. Однако в его «на самом деле» речь идет об обустройстве дороги к месту охоты или рыбалки. Муниципальным властям этот мост не очень нужен, однако его строительство позволит решить их «всамделишную» проблему, например, закатать асфальтом межпоселенческую дорогу, ведущую в село, где родился глава муниципальной администрации и где все еще живут его родственники. И губернатор, и глава администрации прилагают усилия к тому, чтобы прежде всего решить свои задачи.

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

дохнуть», попарившись в баньке, выпив, закусив и поговорив о судьбах родины и о всепроникающей коррупции.

Дефицитарность базовых отношений между элементами административно-территориального деления иногда заложена в прямой и явной форме, как это происходит в определенных законом № 131-ФЗ нормах межбюджетных отношений между муниципалитетами, с одной стороны, и регионами – с другой. Муниципалитеты, как известно, наделены определенными полномочиями, однако «реальных» источников доходов для выполнения этих полномочий не очень много<sup>1</sup>, поэтому муниципальные бюджеты часто дефицитны. Законом введена практика дотирования местных бюджетов, причем размеры дотаций, субвенций, отрицательных трансфертов и просто трансфертов (и размеры и формы «откатов», то есть ренты распределителям дотаций) определяются в ходе административного торга между муниципальными и региональными властями<sup>2</sup>.

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

Действительно, если ресурсы нельзя «попилить» и использовать для обустройства поместий, то они никому и не нужны. Ведь помещик лучше, чем кто-либо знает, какие дыры есть у него в хозяйстве, и если нет возможности перенаправить ресурсы с восстановления покосившихся крыш и печей жителей пострадавших поселков («...если им надо, то сами восстановят. А дать им деньги, то все пропьют») на

<sup>1</sup> Григоров В. Э., Жигалов Д. В., Перцов Л. В. Аналитический доклад «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации» / Под общей редакцией Н. Б. Косаревой и А. С. Пузанова. М., 2008.

<sup>2</sup> Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления // Научные труды № 120Р. М.: ИЭПП, 2008.

то, что нужно «на самом деле», то пусть лучше и лежат на счете, сохранней будут.

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

Члены сословий, предназначенных для контроля за использованием ресурсов («силовики»), интерпретируют это как коррупцию, хищение ресурсов или их нецелевое использование. Подобная интерпретация служит основанием для уголовного или административного преследования нарушителей, в том числе губернаторов, государственных и муниципальных служащих и коммерсантов, обслуживающих соответствующие бюджеты и проекты. Однако чаще всего в 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 норм обращения с ресурсами. Число мэров городских округов и городских поселений, не сумевших «на самом деле» «договориться» с федеральными контролерами, губернаторами или столичными инвесторами о выделении земли или других ресурсов под разного рода проекты или даже для выполнения своих не обеспеченных ресурсами полномочий (и попавших вследствие этого в жернова кампании борьбы с коррупцией), уже перевалило за сотню.

Так устроенное общество стабильно до тех пор, пока есть поток распределяемых ресурсов. Оно становится катастрофически конфликтным после того, как ресурсы почему-то исчерпываются или их объем сокращается. Помещики всех родов тогда стремятся замкнуться в своих поместьях, отгородиться от других и «навести порядок» в мобилизации и освоении ресурсов, то есть «прижать» не своих распорядителей ресурсов. «Реальность» при этом начинает деформировать-

ся, и регионы, например, начинают демонстрировать стремление к суверенизации. Одновременно помещики «сигнализируют наверх» о катастрофическом дефиците всего и вся в их «реальности» и его социально-политических последствиях, таких как забастовки, бунты и мятежи. Но «на самом деле» ситуация, как правило, не столь плачевна, как она представляется «в реальности», и угрозы политической нестабильности и суверенизации можно чаще всего рассматривать как один из видов ресурсного шантажа.

Одним из следствий административного торга в системе всеобъемлющего распределения ресурсов согласно критериям социальной справедливости является то, что эта самая справедливость становится эфемерной. В сословном мироустройстве нет богатых и бедных, есть в той или иной мере обеспеченные ресурсами согласно принадлежности к сословию и своему положению в нем. В результате административного торга возникают люди, которые имеют то, что им «не положено» иметь. Тем самым возникает скрытое деление на специфические группы «богатых» и «бедных», которое только внешне сходно с аналогичным делением классового общества. «Всамделишное» имущественное расслоение служит причиной для роста настроений социального протеста, направленных на принудительное восстановление социальной справедливости, то есть на репрессирование тех, кто имеет то, что ему «не положено» иметь. Эти настроения прорываются в «реальность» в виде грабежей усадеб и дач, поджогов и мелкого саботажа, воровства, а также огромного количества доносов и жалоб на нарушение социальной справедливости.

Кумулятивные кризисы дефицита периодически возникают при распаде системы согласования интересов сословий или при исчерпании ресурсов, на использовании которых она базируется. Иногда следствием кризисов дефицита и межсословных конфликтов действительно становится распад «реальной» административно-территориальной структуры и суверенизация его частей, то есть крушение государства. Причем распад происходит как исчезновение одного или нескольких уровней административно-территориальной организации.

Так, при распаде СССР исчезли союзный, столичный и отраслевой (окружной) уровни административно-территориальной его организации и функционирования, а связанные с ними члены советской и партийной номенклатуры лишились статусов, тогда как республиканский уровень институализировался как государственный, а его чинов-

ники стали властью в новых независимых государствах. Советские поместья секретарей ЦК партий бывших союзных республик СССР, тем самым, стали геополитическими «реальностями», сохранив, как правило, «на самом деле» свою внутреннюю поместную природу.

## Система расселения и распределенный образ жизни

Контроль за «реальным» социальным пространством объективирован в системе расселения, то есть в размещении единиц деления и населенных пунктов по «физической» территории страны. Основная задача государства, которое определяет самое себя как социальное, заключается в более-менее равномерном и потому «справедливом» распределении ресурсов между отдельными поселениями и элементами деления, учитывающим их административный статус. Считается само собой разумеющимся, что поддержание системы расселения обеспечивает контроль за «физическим пространством».

При этом структура системы расселения воспринимается как данность и, в значительной степени, как самоценность. Тем не менее, история становления системы расселения такова, что рассматривать ее как единственно возможную было бы неправомерным. Известно, что существенная часть поселений возникла в ходе «сталинского» и «березинского» периодов освоения территории страны. Таковы так называемые монофункциональные города, поселки при леспромхозах, рудниках, при «бригадах» колхозов и совхозов, при «островах» архипелага ГУЛАГ. Рудники, социалистические сельхозпредприятия, многие заводы, а также лагеря и лагпункты исчезли вместе с теми функциями, которые они несли, однако поселения остались. Чаще всего такие поселения оторваны от «путей сообщения» и сейчас не несут иных социальных функций, кроме обеспечения несамостоятельного населения, проживающего в них свой век.

Эти поселения или уже покинуты людьми, или постепенно пустеют, однако их исчезновение весьма невыгодно многочисленным чиновникам и бюджетникам, функционирующим для того, чтобы распределять ресурсы и контролировать их распределение. В поселениях такого типа исчезла «всамделишная» жизнь, там нет поместий. Они остались только в «реальности» и существуют потому, что

государство поддерживает приток ресурсов в них. Критерии экономической эффективности в подобных процессах оказываются неприменимыми, над ними доминируют неотрефлексированные критерии политической целесообразности и социальной справедливости. Отсюда забота о «северном завозе», о сохранении малокомплектных школ и ФАПов, о развитии транспортной сети и о многих других столь же ресурсоемких, но бессмысленных «на самом деле» мероприятиях<sup>1</sup>.

Активное население страны уже давно тяготеет к городам и транспортным магистралям, иногда используя «вымирающие поселения» как места для отдыха. Тогда в этих поселениях возникает «всамделишная» жизнь. Можно сказать, что «на самом деле» идет масштабное изменение системы расселения, которому противодействует многочисленный государственный аппарат распределения ресурсов, стремящийся сохранить «реальность» в том виде, в котором функциональность чиновников представляется обоснованной. Власть делит наличный объем ресурсов между всей огромной совокупностью поселений, уделяя особое внимание тем поселениям, которые нежизнеспособны, «бесперспективны», как говорили в годы застоя.

Сложность распределения ресурсов между элементами административно-территориального устройства увеличивается, как говорилось выше, еще и за счет того, что сословия как акторы ресурсных процессов неравномерно распределены как по элементам деления, так и внутри них. Есть элементы устройства, в которых концентрация членов служивых сословий непомерно велика. Это прежде всего города федерального значения и столицы субъектов Федерации. И есть элементы устройства, обделенные властными ресурсами просто потому, что в них нет членов служивых сословий, обеспечиваемых ресурсами в особом порядке, определенном сословным законом. Такова, например, большая часть периферийных поселений, о которых говорилось выше.

Социальная структура административно-рыночного государства-общества жестко сопряжена с его административно-территори-

альной структурой. В частности, сословия государственных гражданских служащих, а также другие титульные сословия, как показано выше, сопряжены с теми элементами территориального устройства, в которых 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 городах федерального значения — столицах их доля невелика. Так, количество муниципальных служащих в Москве — около двухсот человек, так как все основные функции по «заботе о благе народа» выполняют государственные служащие столичных округов и управ.

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 разного рода региональных столицах, в то время как бюджетники, пенсионеры, работающие по найму и предприниматели-коммерсанты рассредоточены практически равномерно по всем типам административно-территориальных образований. Военнослужащие сконцентрированы в гарнизонах (расположенных в муниципальных образованиях, но с ними взаимодействующих только «на самом деле», но не «в реальности»), а федеральные государственные гражданские служащие — в городах федерального значения и столицах федеральных округов, причем в их центрах. Государственные региональные гражданские служащие сконцентрированы «в реальности» в основном в столицах субъектов Федерации, а «на самом деле» — в пригородных «дачных» поселках.

Можно сказать, что поверх (или, лучше сказать, внутри) формально заданного административно-территориального пространства есть территориальные структуры, в которых локализуется жизнь представителей отдельных сословий: военнослужащих (военные городки и гарнизоны), заключенных (ИТУ), государственных служащих, предпринимателей. А также тех представителей нетитульных сословий, которые непосредственно обслуживают функционирование титульных сословий, то есть членов бюджетных корпораций, занятых «на самом деле» обустройством своего собственного пространства и προσταиванием ресурсных связей в нем.

<sup>1</sup> Интересен пример Чукотки, в которую был назначен помещиком-губернатором Роман Абрамович, сохранивший автономный округ «в реальности» только тем, что превратил его в свое поместье.

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. «Элитные» бюджетно-корпоративные 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.

Сословному и классовому принципам территориальной дифференциации отчасти противодействует привычное повторение советских постулатов социальной однородности, согласно которым жилищная политика в целом, за исключением некоторых ее аспектов, обеспечивающих высших должностных лиц, не учитывает имущественной и статусной дифференциации. Наличие таких селитебных территорий, на которых проживают только хорошо обеспеченные ресурсами или только плохо обеспеченные, только государственные служащие или только внесословные, воспринимается в нашем государстве-обществе как нарушение принципов социальной справедливости. С одной стороны, это формирует настроения социального протеста, а с другой — стимулирует действия властей, направленные на то, что при советской власти называлось «становлением социальной однородности», то есть на борьбу с тем, что существует «на самом деле».

Ставший уже нарицательным пример Одинцовского района Московской области в целом и «Рублевки» в частности — как места обитания «на самом деле» членов властных и хорошо обеспеченных ресурсами сословий, показывает, что социальная дифференциация мест обитания сословий (а значит, и противостояние «реальности» и «на самом деле») зашла весьма далеко. Ставшее нарицательным название этого муниципалитета (в некоторых региональных центрах места преимущественного расселения членов властных сословий называют «нашими рублевками») демонстрирует негативное отношение населения к процессу сословной дифференциации селитебного пространства.

«Реальная» административно-территориальная структура не совпадает ни с социальной структурой, ни с «живым» пространством рас-

селения, то есть с тем, что есть «на самом деле». Это последнее создается в значительной степени поместными отношениями совместной службы, родства, соседства, дачного образа жизни, реализующимися в условиях, заданных довольно жесткими ограничениями: границами поселений, транспортной инфраструктурой, исторически сложившимися типами жилья. При этом, как я уже писал ранее, формируется распределенный образ жизни: когда городская квартира связана в основном с формальной занятостью-службой, в то время как свободное время, приработок и рыночная экономическая деятельность связаны с дачей-поместьем.

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, с моей точки зрения, поселки, возникшие из дачных кооперативов правоохранителей, военнослужащих и работников «идеологического фронта» — ученых, писателей, художников. А это интерпретируется борцами с коррупцией и за социальное равенство как нарушение социальной справедливости.

Можно сказать, что «на самом деле» формируются несколько типов внегородских поместных сообществ: сословные, когда в соседстве селятся члены одного или близких сословий; разночинно-классовые (когда вместе селятся люди, сходные по объему и стилю потребления), бюджетно-корпоративные. В таких сообществах — при номинальном наличии органов муниципальной власти и местного самоуправления — помещики «в реальности» обычно вспоминают о существовании местных властей только при регистрации собственности, оплате счетов и авариях на коммуникациях. Но в то же время с муниципальными чиновниками и теми «местными», которые их обслуживают, они связаны непосредственно, особыми «всамделишными» отношениями поместного образа жизни, о которых будет сказано ниже.

Как уже говорилось, «реальность» административного территориального устройства и поместная организация пространства связаны между собой феноменом, который был ранее назван «распределенным образом жизни». Он заключается, в частности, в том, что жители больших городов живут «на два дома», между городской квартирой и дачей-поместьем. Другой аспект распределенного об-

раза жизни проявляется в том, что активная часть населения малых городов и сельских поселений, где «работы нет», заняты вне мест своей постоянной регистрации. Потоки маятниковых мигрантов каждое утро «вываливаются» из пригородных электричек и автобусов, а вечером движутся в обратном направлении. Причем поездки «на работу в Москву», например, ежедневно совершаются на расстояние 2–3-часовой транспортной доступности. При 4–5–6 (и более) часовой транспортной доступности активные «иногородние» и «понаехавшие» (отходники разного рода) снимают жилье в столицах, возвращаясь в свой город или село на выходные дни или еще реже. Современное отходничество имеет весьма экзотические формы, в том числе и такие, как выезды ученых на временную работу за границу.

В результате маятниковой миграции и отходничества (и как фрагмент распределенного образа жизни) в муниципальных районах, малых городах и поселениях сложилась весьма необычная, с моей точки зрения, социальная структура. Пенсионеры и бюджетники, работающие по найму в государственных и муниципальных организациях, коммерсанты, обслуживающие муниципальные бюджеты, составляют «народ», о благе которого необходимо заботиться местному помещику. Этот народ обеспечивается властью ресурсами из бюджетов разных уровней согласно установленным критериям социальной справедливости – с большим или меньшим успехом. Официальная муниципальная власть, представленная «на самом деле» помещиком, как правило, в той или иной мере контролирует муниципальное пространство и заботится о благе народа.

Активная – не рентная – часть населения чаще всего не может найти себе иного места приложения своей активности, кроме как обслуживание поместий, и вынуждена в той или иной мере становиться отходниками. Маятниковые, сезонно-вахтовые мигранты и отходники практически не участвуют в каких-либо формах официальной жизни в городах по месту работы. Они же – по жизни – не включены в «реальную» жизнь тех поселений, в которых у них есть семьи и хозяйства, то есть свои маленькие поместья, в обустройство которых вкладывается существенная часть заработанного отходничеством. Для власти они если и существуют, то не «в реальности», а «на самом деле», как потенциальная или актуальная услуга поместий.

Многие муниципалитеты стремятся привлекать импортную рабочую силу для строительства, ремонта, уборки мусора и других муниципальных – поместных нужд. Вероятнее всего потому, что на такую рабочую силу (внешних мигрантов, сезонников, отходников) «на самом деле» не распространяется необходимость соблюдения социальных гарантий и норм Трудового кодекса, они не являются «народом» и без особого риска могут использоваться при обустройстве поместий. Эти люди «в реальности» не могут участвовать в муниципальной жизни.

Таким образом, практически в каждом поселении можно выделить поместный уровень, уровень рентного населения, уровень активного населения и уровень привлеченной рабочей силы, тесно связанные друг с другом «на самом деле», но невидимые «в реальности» поселенческого устройства.

Такие отношения между базовыми элементами социального устройства современного Российского государства имеют под собой вполне определенную «реальность»: административно-территориальную структуру, из логики которой они и следуют. При этом представители власти всегда удобно обустроиваются в муниципальном пространстве, формируя свои поместья, даже внешне выделяющиеся на, как правило, сером муниципальном фоне. Если данный муниципалитет обладает какими-либо ценными рекреационными (рыболовно-охотничьими чаще всего) ресурсами, то рядом с поместьями местных чиновников возникают поместья региональных, федеральных государственных служащих, военнослужащих, правоохранителей или коммерсантов, обслуживающих соответствующие бюджеты. Отходники, если доходы позволяют, возводят свои дома-усадыбы, иногда внешне столь же эффектные, как и поместья чиновников и коммерсантов. Такое, как правило, расценивается служивыми людьми-помещиками как свидетельство нарушений социальной справедливости («ему такое не положено, значит, ворует») и влечет за собой меры по ее установлению, то есть изъятию ресурсов у тех, кто «не знает своего места». Это, насколько можно судить по отрывочной информации, форма, которую приобретает борьба с коррупцией на муниципальном уровне.

Подытоживая, можно сказать, что человеческой основой местного (муниципального) самоуправления являются разного рода служивые люди, рентная часть населения и те коммерсанты, которые обслу-

живают местные бюджеты. Активное население — отходники, маятниковые мигранты, предприниматели, не связанные с обслуживанием местных бюджетов — занято обустройством своего «всамделишного» пространства и в минимальной степени включено в «реальные» отношения.

«На самом деле» в результате распределенного образа жизни муниципальные образования — вне зависимости от своих размеров — уже давно не совпадают с городами «реальности», то есть с формальными границами поселений. В зонах часовой (для относительно малых городов) и 2–3-часовой (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 идет само по себе, в то время как «реальная» организация пространства его «не замечает». Так, практически сплошные селитебные пространства возникают вдоль основных федеральных магистралей, таких как трасса Москва — Санкт-Петербург, формально разбитых на региональные и муниципальные части. Это означает, в частности, что существующая «в реальности» нормативная типология поселений с делением на городские округа, муниципальные районы, городские поселения и поселения является внешней по отношению к тому, что есть «на самом деле».

Важным следствием отношений между административно-территориальной и сословной структурами становится их определяющее влияние на техническую инфраструктуру больших городов и их периферии. В частности, перегруженность магистральных автомобильных дорог во время выезда и возвращения с дач-поместий становится причиной социальной напряженности. Концентрация мест обитания служивых людей в пригородных муниципалитетах близ столиц вдоль определенных трасс, их служебные перемещения и сопутствующая им блокада движения машин членов нетитульных сословий в «часы пик» (частично определенная законами о государственной охране высших должностных лиц) во многом формирует негативное отношение к власти у членов относительно обеспеченных сословий, живущих распределенным образом. А перегруженность въездов-выездов из городов (таких как конечные станции метро в Москве) в начале и конце

рабочего дня формирует у жителей негативизм по отношению к «понаехавшим»<sup>1</sup>.

Служивые люди высоких рангов чаще всего обитают, как уже говорилось, вне муниципальной жизни, в особом пространстве, где государство в той или иной форме обеспечивает им условия службы. Благодаря тому, что служение членов титульных сословий обеспечивается ресурсами тех федеральных, окружных, столичных и региональных структур, в которых они служат, государственные служащие во многом не зависят от муниципалитетов, так как живут в особом «пространстве службы». Их «образы жизни» являются внешними по отношению к муниципалитетам и местному самоуправлению. Крайним примером такой организации жизни могут быть так называемые закрытые «дачные» поселки, в которых со времен советской власти живут люди, выполняющие федеральные и региональные властные функции. В этих сословных пространствах — официальных поместьях-дачах<sup>2</sup>, предоставляемых служивым людям на время несения службы — свое здравоохранение, свое снабжение продуктами питания, свои органы охраны правопорядка. А проблемы транспортной доступности решаются за счет сословных привилегий на передвижение.

Такой образ жизни во многом является идеалом для неслуживой части населения. Стремление к изоляции в собственном поместье, к

<sup>1</sup> Места работы, поместья, городские квартиры одного семейства, расположенные в разных муниципалитетах, оказываются связанными между собой таким количеством отношений, что во многом детерминируют все социальное поведение людей, живущих распределенным образом жизни. В частности, летом в Москве выезд людей «на дачи» начинается — если судить по интенсивности транспортных выездных потоков — с четверга, а возвращаются дачники в понедельник-вторник. То есть формальная 5–6-дневная рабочая неделя частью московского населения из-за распределенного образа жизни минимизирована до 3–4 рабочих дней. Примерно так же организуется жизнь и в большинстве центров субъектов Федерации.

С другой стороны, рабочее время маятниковых мигрантов, если учитывать и то, что затрачивается на дорогу, варьирует от 98 до 100 и более часов в неделю. Причем внутри Москвы время, затрачиваемое москвичами на дорогу на работу и с работы, варьирует от 10 до 25 часов в неделю, что ближе уже к структуре времени маятниковых мигрантов.

<sup>2</sup> Термином «дача» в данном случае обозначается то, что дается чиновнику как условие службы. Институт «дачи» известен в России с незапамятных времен.

независимости от «реальности» и к возможности передвигаться по ней без ограничений определяет поведенческую активность многих и многих людей.

Государственное и муниципальные пространства разделены не только формально, по закону, «в реальности», но и функционально, через образы жизни «на самом деле». Взаимодействие государственных служащих и муниципалитетов «в реальности» возникает обычно только в тех случаях, когда для удовлетворения потребностей государства требуется отчуждать у муниципалитетов ресурсы, чаще всего природные. И тогда муниципальным служащим приходится «договариваться» с государственными служащими, как правило, на условиях государства, если не удастся «решить вопрос» в «на самом деле».

### Инновации, концепции развития и административно-территориальное устройство: наукограды, технопарки и прочие «зоны»

Совокупность элементов административно-территориального деления, отношений между ними, органов управления потоками ресурсов официально считается «в реальности» государством, а увеличение громоздкости государства и доли ресурсов, направленных на «смазку шестеренок» считается его развитием. «На самом деле» реализуются совсем иные представления о государстве, в частности, им считаются только те элементы «реальности», где нельзя «решать проблемы» привычными «всамделишными» методами, предлагая чиновникам поучаствовать в освоении выделенных ими же ресурсов<sup>1</sup>. Все остальное, то есть освоенное «на самом деле» социальное пространство, персонифицировано и представлено «Иванами Ивановичами», «решающими проблемы» в том случае, если к ним «найден подход». Деятельность в том, что есть «на самом деле», заключается в поисках подходов к миллионам «Иванам Ивановичей», в «терках» с ними и в «решении воп-

<sup>1</sup> Панеях Э. Скрытый транскрипт в нарративах экономически активных горожан о фискальной системе. Культуральные исследования / Под ред. А. Эткин. СПб.: ЕУ, 2002 (в печати).

росов по-человечески», таким образом, чтобы «никто не был обижен» и все было бы «по справедливости».

Естественно, такая организация социальной жизни предполагает несколько иное содержание понятия развития, нежели общепринятое в имеющихся экономических и социальных теориях. Элементы административно-территориального устройства и сопряженные с ними сословия интерпретируют само понятие «развитие» прежде всего как беспредельное расширение, самовоспроизведение и, соответственно, увеличение потребности в ресурсах. Сейчас, когда жизнь показала опасность абсолютной зависимости от энергетических ресурсов, государство ищет иные базовые ресурсы, в роли которых рассматривается инновационное развитие в целом, и технологические инновации в частности. Инновации для так устроенного государства-общества заключаются в появлении нового ресурса, осваивая который сословие или элемент административно-территориального деления могут увеличить свою ресурсообеспеченность, численность и, соответственно, вес в сословной иерархии.

Именно так можно рассматривать инновационную активность регионов в части рекламы своих рекреационных ресурсов или повсеместное их стремление заполучить на свою территорию нечто федерально значимое и обеспечиваемое ресурсами в приоритетном порядке, будь то центры высокотехнологической медицинской помощи, федеральные университеты, технопарки, особые экономические и прочие зоны. Губернаторы лоббируют получение «своими» регионами дополнительных ресурсов из федерального бюджета, точно так же, как двадцать лет назад первые секретари обкомов КПСС «выбивали» в Госплане СССР дополнительные фонды на товары народного потребления и ресурсы на «развитие материальных производств» на территории своей области или края.

Как правило, инновационная активность в административно-территориальном аспекте сводится к созданию разного рода «зон», обладающих выделенным в каком-то отношении статусом, позволяющим законно обойти существующий порядок обращения с ресурсами. Регионы заинтересованы в такого рода зонах, так как они получают дополнительный источник ресурсов именно со статуса зон и оказываются в какой-то мере защищенными от стремления проверяющих добиться социальной справедливости, то есть распределения ресурсов сообразно статусам сословий и статусам людей в сословиях.

Такие зоны имеют свойство превращаться в «на самом деле» в поместья своих первых лиц. Как правило, они — первые лица — и называются в таких зонах «папами», «паханами», «отцами-основателями» и прочими. Однако собственно проблемы инновационного развития создание зон не решает, что видно из опыта функционирования технопарков, наукоградов и других административно-территориальных новаций последнего времени. Непосредственным результатом создания зон, как правило, становится увеличение численности служивых, обеспечивающих их функционирование.

Инновации для сословного государства-общества — вообще большая тема. Все новое в нем приходится «внедрять», в отличие от рыночной организации социальных отношений, когда инновации относительно легко встраиваются в ткань жизни и преобразуют эту жизнь. Любая инновация предполагает появление новых, нераспределенных ресурсов, а значит, возможность возникновения социальной несправедливости при их распределении. И прежде чем изобрести и «внедрить» нечто новое, приходится протраивать систему мобилизации и распределения ресурсов, которые только еще возникнут в ходе внедрения. В ходе этого протраивания инновация теряет свое качество, превращаясь в еще один обычный ресурс.

Потому-то результаты инноваций «в реальности» сословно-ресурсного устройства всегда локальны — они не товары, а «изделия», распределяемые «как положено». В СССР они возникали в разного рода зонах и «шарашках», отделенных от остального социального пространства — где постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР, а где и колючей проволокой. При этом жизнедеятельность в зонах такого рода определялась согласно особым «режимным» принципам, локально нарушающим общегосударственные постулаты социальной справедливости. В наследство от СССР России досталось огромное количество разного рода зон, в которых когда-то осуществлялись научные и технологические разработки и изготовление «изделий». Это ЗАТО и научные городки, поселки военных и ученых, в которых когда-то члены разных бюджетных корпораций осваивали ресурсы, предназначенные для того, чтобы «обогнать США, стоящие на краю пропасти». Однако сейчас от «режима» в них осталась, и то частично, только его форма (забор с «егозой», КСП, КПП и допуски), а не содержание.

«В реальности» сегодняшней России, судя по всему, технологические инновации скорее исключение, чем правило, и результаты рабо-

ты отечественных ученых и технологов, в том числе и ученых-отходников, обычно возвращаются в страну в виде импортных товаров. Насколько известно, даже современные отечественные технические новации представляют собой доработанные советские машины и технологии. Для создания действительно чего-то нового или проведения жизненно необходимых работ необходимо создание специальной «зоны» и введение в ней «режима», элиминирующего обычные отношения административного торга, или придание существующим организациям особого статуса, такого как исследовательский университет. Но опыт реализации государственных инвестиционных программ (ФЦП) показывает, что даже целевые формы бюджетного финансирования, если они не сопровождаются особым режимом контроля за освоением ресурсов, заканчиваются чаще всего их распилом, обоснованным необходимостью разработки одного, детализации другого, привязки проекта, согласования схем коммунальной инфраструктуры и так далее, то есть для обеспечения и обслуживания этих же программ.

В стремлении к созданию технопарков, инновационных центров, федеральных университетов, наукоградов и пр. прослеживается та же самая советская логика «бюджетирования и внедрения», которая неэффективна вне соответствующего «режима», сопровождавшего все советские научно-технологические достижения. На карте страны сейчас появляются все новые и новые «зоны», где должны, как считает власть, «в реальности» начаться процессы инновационного развития. «Зоны» уже есть, однако «режима» еще нет, и поэтому инновационные намерения власти не реализуются. Вместо реальных инноваций «в реальности» демонстрируются в основном инновационные намерения.

Как один из видов такой квазиинновационной активности можно, например, рассматривать создание «концепций развития», которые продуцирует российское экспертное сообщество по заказам бюджетных корпораций. Под бюджетными корпорациями, как я писал уже выше, понимаются члены всех сословий, причастных к обеспечению и обслуживанию видов деятельности, фиксированных как статьи бюджетных расходов. Сам факт заказа на разработку концепции свидетельствует о том, что заказчик осмысляет дефицит ресурсов, необходимых для выполнения его нормативных задач. Если говорить бытовым чиновничьим языком, «скоро пилить будет нечего».

Практически каждая из уже принятых концепций развития содержит в обосновательной части сравнение с какой-либо другой стра-

ной, в которой — по мнению разработчиков — состояние дел в образовании, здравоохранении, экологии или в борьбе с терроризмом представляется если не идеальным, то близким к нему.

Естественно, что в тексте концепции изначально фиксируется наличие угроз и врагов, для нейтрализации которых и нужны дополнительные ресурсы. Это могут быть — во «всамделишных» терминах — естественные угрозы, внутренние или внешние враги. Так, в первом же абзаце проекта концепции развития здравоохранения фиксируется демографическая угроза, то есть «людей мало, работать и служить будет скоро некому». Или, на языке «реальности», «наблюдается уменьшение трудовых и мобилизационных ресурсов». Таким образом само содержание концепции оказывается весьма специфичным образом привязанным к фиксированной угрозе, так как никакой дополнительный поток ресурсов в то же здравоохранение, как известно из мирового опыта, не может компенсировать уменьшение численности населения за счет снижения рождаемости, увеличения смертности или изменения модели воспроизводства населения. Более того, увеличение продолжительности жизни в результате профилактики и интенсивного лечения приводит, как известно, к изменению структуры населения за счет повышения доли пожилых людей и, следовательно, к дополнительной нагрузке на ресурсную организацию государства.

Однако логическая и предметная несуразности ни в коей мере не уменьшают пыла разработчиков, движимых целью обосновать необходимость увеличения количества ресурсов, «полагающихся» членам корпорации — заказчикам концепции. При этом, например, разработчики концепции здравоохранения рассматривают не членов их корпорации скорее как один из видов ресурсов, то есть как потенциально растущую совокупность симптомов и синдромов, для нейтрализации которых необходимы дополнительные ресурсы. Как известно, расширение медицинского обслуживания в части диагностики (диспансеризация) приводит к увеличению количества выявленных носителей симптомов и синдромов, и должно, если следовать медицинской логике, служить обоснованием для фиксации роста заболеваемости и для требований к государству увеличить количество ресурсов «для медицины».

Так как все бюджетные корпорации заказывают концепции своего развития, то само поле концепций становится местом административно-рыночной конкуренции за потоки бюджетных ресурсов. Ес-

тественно, что в такой борьбе абсолютных победителей не бывает, но потоки действительно корректируются в пользу бюджетных корпораций, сумевших описать самые страшные угрозы, которые возникнут, если не дать им дополнительных ресурсов.

Именно таковы по своему генезису, с моей точки зрения, угрозы терроризма и коррупции, демографическая угроза, угрозы безработицы, дефицита жилья и продовольствия и многие другие. Фиксация этих угроз в разного рода концепциях развития отражает социальный статус бюджетных корпораций, предназначенных для их нейтрализации и озабоченных увеличением своих располагаемых ресурсов в гораздо большей степени, чем «реальным состоянием дел». Созданием концепций и программ развития заняты многочисленные обществоведы, которые, будучи чаще всего бюджетниками, подрабатывают тем, что применяют свои знания о том, что происходит за рубежом, к созданию видимости решения отечественных проблем, вернее того, как заказчик — власть формулирует эти проблемы<sup>1</sup>.

Так как бюджетные корпорации неоднородны и внутренне конфликтны, то и в их рамках составляются концепции развития, предполагающие перераспределение бюджетных ресурсов в пользу тех или иных корпоративных групп. В области медицины, например, конкурируют корпорации собственно медиков, социальных работников и тех, кто причастен к внебюджетным фондам — Пенсионному, Обязательного медицинского страхования и другим. Собственно медики, в свою очередь, представлены как конфликтующая совокупность корпораций «терапевтов» и «хирургов» и так далее.

<sup>1</sup> Заказчики хотят, как правило, решить «всамделишные» задачи, но сформулировать их могут только на языке «реальности». Поэтому они онтологизируют свои управленческие проблемы, переводят их из управленческой плоскости в научную, для того чтобы переложить бремя ответственности за формулирование «всамделишных» задач и их решение на тех, кого принято считать учеными. Привлеченные обществоведы, мало что понимающие во «всамделишных» отношениях, выстраивают хитрые, как им кажется, конструкции, основываясь на «передовом зарубежном опыте». Естественно, что эти изыски практически всегда направлены на приведение того, что существует «на самом деле», в соответствие с идеальной «реальностью», основанной на неких априорных и, как правило, импортированных принципах. Ну и на освоение ресурсов, выделенных на соответствующие экспертизы и НИР.

Настоящие инновации, как правило, проникают в отечественную жизнь не в результате принятия концепций развития, а в результате импорта идей, технологий или товаров, так как импортированное не нарушает кардинально ресурсную систему и принципы социальной справедливости, оставаясь внешним фактором по отношению к ресурсно-сословной системе. Импортированное, как было принято в советские времена, можно распределять по сословиям, соблюдая принципы социальной справедливости. Сословно-ресурсное устройство импортирует многое, необходимое для своего существования — от продуктов питания и современных бытовых приборов до образа жизни и идей собственной модернизации. Если рассматривать, например, социальную организацию пространства, то именно так появляются поселки, дома, дороги и коммуникации, построенные по импортному — канадскому, шведскому или просто «европейскому» — образцу. А критерием организации внутреннего пространства жилища служит исчерпывающее, как мне кажется, понятие «евроремонт».

Импортированное включается в ткань жизни особым образом — скорее как атрибут престижного сословного потребления, чем как обычный товар или услуга. Считается хорошим тоном подчеркнуть, что в импортном инновационном товаре или идее есть и российская компонента, результат труда гениальных отечественных ученых и программистов. Стремление к импортированным товарам, моделям поведения, идеям и концепциям, приправленное местечковым патриотизмом, детерминирует обыденное поведение членов всех сословий и, с моей точки зрения, является внешним проявлением своеобразного комплекса психологического неприятия того, что есть «в реальности», ее административно-рыночной природы и сословных форм организации: «мы живем, конечно, «в реальности» России, но «на самом деле» у нас, как в Европе».

В то же время «на самом деле» инновационная активность в современной России весьма, с моей точки зрения, велика. Она проявляется в первую очередь в изыскании и изобретении все новых и новых способов — «схем» по изъятию ресурсов «из реальности» и освоению их в деятельности по созданию и благоустройству помещений. Эта деятельность, по еще петровской традиции, называется иногда «воровством», хотя таковым, конечно, не является. Способы изъятия ресурсов и освоения их в какой-либо полезной «на самом деле» деятельности имеют множество синонимов, в основном нецензурных, демонстри-

руя свою глубокую укорененность в языке и культуре. Инженерное, архитектурное, художественное творчество, основанное на «уведенных» из «реальности» ресурсах, пусть не фундированное глубокими знаниями и традициями, внешне проявляется «на самом деле» многообразием заборов и фасадов, а внутри помещений — оригинальными бытовыми технологическими решениями, иногда действительно инновационными, но чаще импортированными.

# 4 | МУНИЦИПАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И ЕГО ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С СОСЛОВНЫМИ СТРУКТУРАМИ

## Муниципальное устройство и местное самоуправление

**С**труктура муниципального управления, его организационные формы и 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 населением этих единиц или их представителями — депутатами местных законодательных собраний, в отличие от назначения чиновников федеральных, окружных, столичных и региональных органов власти. Процедуры выборов (или назначений, в отдельных случаях) руководителей органов местного самоуправления не унифицированы.

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

Авторы доклада «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое

состояние муниципальных образований Российской Федерации»<sup>1</sup> пишут:

«Существует два альтернативных подхода к описанию взаимодействия государства и местного самоуправления, основанных на разных концепциях публичного управления. В рамках первого подхода делается акцент на “рациональное управление иррациональным” — научно обоснованное воздействие государства на общественный хаос; развитие социальной инженерии и формирование социума по принципу “управляемого многообразия”. Власть при этом стремится путем конструирования эффективных организационно-бюрократических форм управления обществом “сверху вниз” построить так называемое государство всеобщего благоденствия. Альтернативный подход олицетворяет либеральная философия, которая делает акцент на индивидуальную инициативу, ограниченную лишь некоторыми рамками и правилами общежития, на общественные предпочтения и формирование институтов управления “снизу вверх”.

Данные подходы отчетливо проявились и в двух основных теориях местного самоуправления, преимущественно сформировавшихся еще в XIX веке — теории свободной общины и государственной теории.

Теория свободной общины проистекает из представления о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, заимствованном из бельгийского права. Данная теория подчеркивает, что исторически первично не государство, а именно община — самоуправляемая единица местного сообщества.

Государственная теория самоуправления трактует местное самоуправление как форму организации государственного управления на низовом уровне и рассматривает местные органы управления прежде всего в качестве агентов центральных государственных органов власти по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Государственная теория местного самоуправления тесно связана с

<sup>1</sup> Григоров В. Э., Жигалов Д. В., Перцов Л. В. Аналитический доклад «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации» / Под общей редакцией Н. Б. Косаревой и А. С. Пузанова. М., 2008.

так называемой концепцией дуализма муниципального управления, согласно которой местное самоуправление самостоятельно в ключительно местных делах и подчиняется вышестоящим органам власти при исполнении государственных функций».

Эта концептуальная неясность по меньшей мере не облегчает задачи понимания того, какую функцию выполняют в нашем сегодняшнем государстве органы местного самоуправления.

Местное самоуправление – по определению его общинной природы – предполагает, что население некоей территории передает часть располагаемых им ресурсов выбранным представителям для удовлетворения каких-то коллективных местных потребностей. Местное самоуправление реализуется только на тех территориях, на которых сложились местные сообщества, то есть 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 иерархируется в принципе, то есть оно в прямом смысле местное, линейное. Оно, как представляется, невозможно в социальной системе, функционально разделенной на «реальность» и «на самом деле».

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

Местное самоуправление по определению конфликтует с муниципальным управлением, так как номинально является самостоятельным и независимым распорядителем ресурсов, что в логике ресурсного управления нетерпимо. Более того, институализация местного самоуправления, такая как регистрация юридического лица и открытие счета, означает, что это юрлицо начинает хозяйственную деятельность, платит налоги сообразно своему статусу и выплачивает сословную ренту многочисленным государственным контролерам. Таким образом, его активность перемещается из области местного самоупра-

вления в область отношений с «вышестоящими организациями», практически всегда с потерей функций местного самоуправления.

Если местное самоуправление начинает получать ресурсы из муниципальных или региональных бюджетов, то оно также перестает быть самим собой 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.

Как видно, 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, когда говорится об организации местного самоуправления и о его отношениях с муниципалитетами и государственными органами власти.

В существующей организации территориальной жизни идеальную форму местного самоуправления, как представляется с первого взгляда, 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 и людям приходится самоорганизовываться, для того чтобы выжить. 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 самоорганизуются для защиты располагаемых ими ресурсов от потенциальных или актуальных захватчиков хозяйственного пространства, жилья, рекреационных территорий или, напротив, для захвата ресурсов, которые, как они считают, принадлежат им по закону или обычаю.

С другой стороны, то, что в этой работе называется существующим «на самом деле», во многом есть именно местное самоуправление, основанное на специфических общественно-гражданских отношениях. Поместная форма организации жизни немыслима, как пред-

ставляется, без самоорганизации помещиков и особых, частично описанных выше, отношений с муниципальными и государственными органами власти. Муниципальные органы власти (если рассматривать ситуацию исходя из того, что поместная форма жизни и местное самоуправление весьма близкие институты) тогда являются некоей формой, в которой взаимодействуют институты местного – помещичьего самоуправления с одной стороны и государство в его многообразных проявлениях – с другой. В «реальности» сообщество-община помещиков одного уровня для государства не существует, налогов не платит, а к окружающему социальному и природному пространству относится скорее как некоему вместилищу ресурсов, которые надо тем или иным образом осваивать для благоустройства поместий. Государство и муниципалитеты для такой общины выступают питательной средой, на которой объединенными усилиями помещиков возрастают здания и сооружения, необходимые для обустройства их жизни. Так что «всамделишное» местное самоуправление в вышеопределенном смысле с одной стороны и «реальное» государство – с другой друг друга «в упор не видят» и не могут увидеть в силу специфики организации отечественного социального пространства. Государство пытается реализовать свои модернизационные программы, чему – инстинктивно – сопротивляются «всамделишные» институты местного помещичьего самоуправления. Для него не имеет особого значения, что и как меняется в государственной и муниципальной жизни, лишь бы сохранялся поток необходимых ресурсов.

Органы муниципальной власти сейчас не являются органами государственной власти по закону, то есть «в реальности». Они – в существенной части поселений – не являются и органами местной власти «на самом деле», так как живут перераспределением ресурсов, разнаряженных государством, контролируемым, в том числе, государственными чиновниками, обустройствающими свои поместья. Я считаю, что сейчас муниципальная власть во многом представляет собой организационную форму, в которой осуществляется взаимодействие между «всамделишным» поместно-помещичьим самоуправлением и государственной властью. В «реальности» муниципальная власть представлена ее органами, а «на самом деле» персонифицирована главами администраций или другими высшими должностными лицами, представляющими интересы муниципалитета-поместья в сообществе помещиков, обитающих на его территории.

Межумочность «реального» положения муниципальной власти стимулирует как стремление государственных служащих к включению муниципалитетов в «вертикаль власти», так 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 иерархизованы в рамках системы 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 государства и местного самоуправления. С принятием этих законов муниципальное управление становится одной из форм государственного управления, а поместная структура, тем самым, в неявной форме огосударствливается. Однако «на самом деле» мало что по сути меняется, хотя, конечно, проблемы во «всамделишных» отношениях между помещиками и «реальными» властями были, есть и будут.

## Рыночные отношения на муниципальных уровнях

Импортированная муниципальная реформа предполагала существование рынка, на котором действуют обычные предприниматели. Однако такого рынка практически нет и, наверное, не было, как и предпринимателей, вытесненных из жизни коммерсантами, обслуживающими муниципальные бюджеты.

Свободный рынок, частные производители и отходники (то есть та часть активного населения страны, которая не вписана в сословную систему и имеет весьма проблематичное, с точки зрения власти имущих, сословное положение) принципиально чужды ресурсно-организованной жизни сословий. Они своим существованием трансформируют ее в нечто, не совместимое ни с «реальностью», ни с тем, что есть «на самом деле». Частные предприниматели действуют исходя из своих интересов, ориентируясь на получение прибыли. Поэтому они выпадают и из «реальности», и из «на самом деле» и им не могут помочь никакие новации власти в части «развития малого и среднего бизнеса».

Региональные власти «в реальности» поддерживают и стимулируют развитие рынков и независимых производителей, а «на самом деле» 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<sup>2</sup> – в отличие от собственно предпринимателей, работающих на свободном рынке товаров и денег. Административный рынок пронизывает муниципальную «реальность», вытеснив свободное предпринимательство на периферию социальной жизни, в теневую экономику и латентные формы социальной иерархии, в то, что не вписывается ни «в реальность», ни в «на самом деле».

Объединенными усилиями государственных и муниципальных служащих разного рода свободный рынок сжимается, и все большее количество ресурсов распределяется через системы региональных и муниципальных тендеров, полностью подконтрольных федеральным, региональным и муниципальным властям. Естественно, что ресурсов не хватает, и это дает основания требовать их все больше и больше.

Именно частнопредпринимательская активность должна, если исходить из закона № 131-ФЗ, служить основным источником формирования муниципальных бюджетов. Хорошо развитое частное предпринимательство, как правило, порождает и наполненный местный бюджет, и большую свободу муниципальных властей в их отно-

<sup>2</sup> Эти ресурсные отношения имманентны сословной социальной структуре. Они не какие-то отечественные извращения, а особый мир со своими многовековыми институтами. Некоторые устойчивые формы распределения и перераспределения ресурсов можно сопоставлять с институтами рыночной экономики и политической организации социальных отношений. В частности, такие институты, как взятка, откат и «распил», могут быть сопоставлены с банковским процентом, то есть платой за предоставление денег в кредит. Действительно, безвозмездное предоставление ресурсов – такой же нонсенс, как раздача денег. И люди, распоряжаясь ресурсами и беря откат, реализуют свое несомненное (для них) право на получение компенсации за предоставление ресурсов. Они искренне считают, что это и есть настоящий рынок.

шениях с регионами. Но даже те ресурсы, которые распределяются центром в пользу муниципалитетов, в настоящее время осваиваются и списываются на нужды, которые определяются, в конечном счете, регионами и муниципальными районами, в то время как на муниципальном уровне они могли бы поступать в рыночный оборот, становясь товарами и деньгами. Однако сегодня такое превращение означает только «нецелевое использование бюджетных средств» и соответствующие этому «преступлению» наказания.

Существование независимых производителей товаров и услуг создает у «реальных» властей ощущение неполноты их власти во многом потому, что частные предприниматели выпадают из сословной организации социальной жизни и ее регулятивов, формируя особое классовое социальное пространство расслоения по уровню потребления. Неприятие властью рынка и рыночных отношений поддерживается еще и ненавистью (другое слово трудно подобрать) представителей рентного населения по отношению к «олигархам».

Действительно, как может какое-то «ИЧП Пупкин» действовать не так, как нужно местному чиновнику и пенсионеру, а так, как требует рынок? И как может владелец этого ИЧП иметь «иномарку», а не ездить на «Жигулях», «как все»? Независимые производители нарушают тот порядок вещей, который «реальным» властям, независимо от их ориентаций и политических устремлений, позволяет приbedняться перед «центром», с одной стороны, и перераспределять ресурсы в пользу тех, кого они считают достойными, кому они доверяют и кто с ними «делится по справедливости», «откатывает», – с другой.

Предприниматели, там, где они остались, сейчас с трудом выживают в «реальных» и «всамделишных» конфликтах с местными властями и представителями бюджетной корпорации борцов с коррупцией. Они порождают потоки товаров и денег, не контролируемые властью, создают зоны локального видимого процветания (богатые усадьбы фермеров и торговцев, не являющиеся поместьями, например) на фоне демонстративной обделенности ресурсами, так необходимой губернаторам и мэрам для обоснования необходимости предоставления им дополнительных бюджетных ресурсов.

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 предпринимает усилия для того, чтобы установить над ними контроль. Почти в каждом регионе уже были свои «показательные процессы», маленькие ЮКОСы. И чиновники в каком-то смысле правы, перераспределяя собственность в свою пользу и в пользу доверенных лиц, так как независимый поток ресурсов по факту существования демонстрирует неполноту их ресурсной власти.

Усилия региональных властей 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 «борцами с коррупцией» силовыми методами, чему способствуют унаследованные с советских времен представления о социальной справедливости при распределении ресурсов, приобретшие в становящейся постсоветской сословной системе вторую жизнь.

Федеральные власти, озабоченные выпадением доходов бюджета и растущей, как им кажется, безработицей, пытаются стимулировать развитие предпринимательства, элиминируя «административные барьеры», то есть ограничивая разного рода контролирующими и запрещающими инстанции. Однако эти усилия вряд ли приведут к искомому результату, так как эти инстанции не более чем «руки» местных поместных сообществ, не приемлющих ни товарно-денежных отношений, ни тех, кто пытается строить жизнь согласно им.

Их не устраивает сам факт существования другой, «живой экономики», которая потенциально независима ни от «реальной» власти, ни от «всамделишной» системы отношений. Поэтому сейчас завершается селекция муниципальных чиновников, элиминировавшая мэров-предпринимателей и заместившая их мэрами — просителями ресурсов у губернаторов и федеральных властей. Это особенно заметно на уровне городских поселений и поселений, менее заметно на уровне городских округов — столиц субъектов Федерации, где финансовая независимость во многом определяется личностью мэра и его лоббистскими возможностями в неизбежных конфликтах с региональными властями.

Наполненный и потому относительно независимый муниципальный бюджет ни в коем случае не устраивает региональные власти. Ведь такой бюджет может означать и политическую независимость муниципалитетов от региональных властей, а следовательно, и административную независимость, что региональными властями — вполне

естественно — воспринимается как покушение на святое, на их власть «на самом деле». Те муниципалитеты, которые вопреки всему сформировали относительно независимую от региональных властей финансовую базу, подвергаются «в реальности» бесконечным проверкам, наездам, уголовным преследованиям муниципальных служащих.

В результате заботы о благе народа доля рентного (находящегося в той или иной форме на иждивении государства) населения растет — как вследствие 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 государством форм, в «на самом деле». Причем, например, выплаты по безработице часть активного населения понимает как форму ренты, и люди, будучи «неформально занятыми», стремятся числиться среди тех, кто находится под опекой государства. Так что жесткое «реальное» разделение на работающее население и население, опекаемое государством, совсем не жестко «на самом деле», а рост количества безработных и пока гипотетические социальные проблемы, с ним связанные, манифестирует скорее формирование еще одной бюджетной корпорации «социальных защитников», обосновывающей увеличение количества распределяемых ей ресурсов, нежели реальную социальную проблему.

В государстве, в его округах, регионах и больших городах, доминируют ресурсная организация социальной жизни и административный рынок бюджетных ресурсов, несовместимые с обычной экономикой товаров, услуг и денег. Здесь нет и не может быть рынка. Усилия государства по развитию экономики, как бы оно ни изворачивалось, всегда трансформируются в деятельность по консолидации и распределению ресурсов. Административно-рыночные институты, обслуживающие и обеспечивающие государственные потребности, сконцентрированы на федеральном, окружном, столичном и региональном уровнях административно-территориальной организации.

Обычная экономика может, если будут соответствующие условия, развиваться только там, где может не быть ресурсного государства, то есть на муниципальном уровне. Но для этого необходимо расчистить муниципальное пространство, отделить муниципальное и частное от государственно-ресурсного для того, чтобы исчезло разделение на «реальность» и «на самом деле»

# 5 | ФОРМАЛЬНОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

## Конституционное административно-территориальное деление

**М**ногие 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 представлению административно-территориального деления.

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 иерархированы 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, Федерального закона № 131-ФЗ), 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 ими.

Отношения между уровнями организации пространства и уровнями функционирования власти, с моей точки зрения, и формируют ту картину, с которой мы имеем дело в настоящее время.

Заданное Конституцией РФ административно-территориальное устройство может быть — в его логике — представлено следующей таблицей (матрицей).

Пересечения одноименных строк и столбцов таблицы я интерпретирую как соответствующие уровням организации и управления органы управления — власти: федеральные, столичные, региональные.

Таблица 2  
Конституционное административно-территориальное устройство

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти		
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Столицы как местоположение федеральных учреждений и организаций	Органы власти городов федерального значения	
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Регионы, в которых расположены федеральные учреждения и организации	Регионы, в которых расположены столичные учреждения и организации	Органы власти субъектов федерации

Поддиагональную (подвластную) часть таблицы, следуя логике отношений между уровнями организации и уровнями функционирования — деятельности, целесообразно интерпретировать как зону структур государственного (конституционного) управления, реализуемых «старшими» уровнями административно-территориального устройства по отношению к «младшим» уровням. Так, Федерация на уровне ее субъектов представлена учреждениями и организациями, принадлежащими Федерации, но расположенными на территории субъекта Федерации. Например, экономические зоны (свободные, рекреационные, игровые, заповедные и другие), управляемые федеральными властями, расположены на территориях вполне определенных субъектов Федерации. Учреждения и организации городов федерального значения (в том числе коммерческие) представлены подведомственными подразделениями, которые находятся на территории субъекта Федерации (штаб-квартира Газпрома в Москве, ресурсодобывающие предприятия — на территории автономных округов Тюменской области, а магистральные газопроводы пересекают множество субъектов Федерации). Или — металлургические частные предприятия, штаб-квартиры которых расположены в городах федерального значения, а производственные подразделения — на территориях субъектов Федерации.

Однако такое представление административно-территориальной структуры заведомо неполно, так как не включает весьма специфического уровня организации и функционирования, не оговоренного в Конституции РФ, однако заданного как российской традицией, так и в указном и административном праве. Я уже говорил об округах и, соответственно, об окружном уровне административно-территориального деления. Существуют округа военной организации государства, округа внутренних войск, экономические округа, транспортные округа (пароходства, железные дороги, округа управления воздушным движением), судебные округа, геодезические округа и многие другие. Эти округа представляют собой специфическое ведомственное деление территории страны согласно типу ресурсов, управление которым было в свое время (иногда в незапамятные времена, как это произошло с горными округами) поручено ведомству, может быть, уже и не существующему.

Ведомственное деление территории приводит к тому, что в каждом ведомственном округе возникает собственная структура управле-

ния ресурсами и соответствующие учреждения и организации. Окружной уровень административно-территориального деления старше (выше в иерархии), чем уровень городов федерального значения. Москва, например, входит в Центральный федеральный округ, в Московский военный округ и в Центральное оперативно-региональное командование (округ) внутренних войск.

Следовательно, таблица 2 должна быть модифицирована и представлена в следующем виде.

Таблица 3

Конституционное устройство РФ, дополненное окружным уровнем

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ				
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти			
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные (отраслевые) власти		
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Города федерального значения - места базирования федеральных органов власти	Города федерального значения, места базирования окружных органов власти	Власти городов федерального значения	
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Регионы, в которых расположены федеральные органы власти	Регионы, в которых расположены окружные органы власти	Регионы, в которых расположены столичные органы власти, учреждения и организации	Власти субъектов федерации

Рассмотрим подвластные (поддиагональные) элементы таблицы 3. «Федеральные округа» представляют собой политическое административно-территориальное деление страны. Этот элемент таблицы образован отношением между окружным уровнем организации и федеральным уровнем управления. Федеральные округа совпадают в географических границах с округами (оперативно-территориальными командованиями) внутренних войск и были введены указом Президента РФ в 2000 году.

В настоящее время к политическому районированию и политическим специфическим органам власти в форме полномочных представительств Президента РФ в значительной степени привязано сило-

вое районирование. В каждом федеральном округе есть представитель прокуратуры в статусе заместителя генерального прокурора, представитель МВД — в статусе заместителя министра, представитель внутренних войск — в статусе командующего округом внутренних войск, представители фискальных служб — в статусах замов первых руководителей служб и многие другие. Только структуры ФСБ, судя по открытой информации, ассоциированы с полпредствами через советы начальников управлений ФСБ, находящихся на территории округа. Подразделения федеральных учреждений и организаций, ассоциированных с полпредствами, имеют собственный аппарат управления и им, особенно в МВД, делегированы Министерством внутренних дел многие функции федерального значения<sup>1</sup>.

В состав совета при полномочном представителе Президента РФ в Поволжском федеральном округе входят заместитель Министра регионального развития Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, командующий войсками Приволжского округа внутренних войск МВД России, председатель-координатор Координационного совета объединений промышленников и предпринимателей Приволжского федерального округа, ректор Нижегородского государственного университета, председатель совета ректоров вузов Приволжского федерального округа, первый заместитель начальника Приволжско-Уральского регионального центра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, начальник УФСБ по Ни-

<sup>1</sup> Так, в состав совета при полномочном представителе Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе входят начальник Главного управления Минюста России по Северо-Западному федеральному округу, начальник Управления ФСБ России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, председатель совета начальников органов ФСБ России в Северо-Западном федеральном округе, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, статс-секретарь, заместитель Министра регионального развития Российской Федерации, начальник Регионального пограничного управления ФСБ России по Северо-Западному федеральному округу, командующий войсками Северо-Западного округа внутренних войск МВД России, командующий войсками Ленинградского военного округа.

жегородской области, начальник Главного управления МВД России по Приволжскому федеральному округу.

Из сравнения составов советов разных округов можно сделать вывод о том, что структуры окружного представительства при политических регионах — федеральных округах еще не унифицированы.

Следующий, ранее не описанный элемент таблицы «окружные учреждения и организации, находящиеся в столицах», или, синонимично, «столичные организации разного рода округов», образован отношением между окружным уровнем организации и столичным уровнем функционирования. В Москве, например, находится представительство полпреда Президента РФ в Центральном федеральном округе. Кроме того, каждый федеральный округ имеет представительство в Москве во главе с первым заместителем полпреда Президента РФ. В столицах расположено огромное количество отраслевых учреждений и организаций, не являющихся подразделениями центральных аппаратов министерств и ведомств и представляющих собой особые — центральные — учреждения. Например, Главный военный госпиталь Министерства обороны расположен в Москве, как и главные штабы родов войск и командований, а Центральный (окружной) госпиталь Министерства обороны — в подмосковном Красногорске. К такого рода центральным учреждениям относятся, например, подразделения государственных академий наук, отраслевые — центральные — исследовательские центры и институты, головные конторы разного рода контролей и служб и многое другое.

Следующий, ранее не описанный элемент таблицы образован отношением между региональным уровнем организации и окружным уровнем функционирования. Это «окружные учреждения и организации, находящиеся на территории субъектов Федерации», или «региональные организации, подведомственные окружным властным структурам». Например, региональные управления внутренних дел в значительной части своих функций подконтрольны представительствам МВД при полпредах, точно так же, как и фискальные, таможенные, природоохранные и другие региональные структуры федерального подчинения, входящие в аппарат полпредств или ассоциированные с ним.

Согласно законам о государственной службе в учреждениях и организациях, в органах государственной власти могут служить только государственные служащие. Члены других сословий могут в них работать только в статусе обслуживающего персонала. Если обратиться к

наддиагональной (надвластной) части таблицы 3, то отношение между окружным уровнем функционирования и федеральным уровнем организации можно интерпретировать как «полпреды президента», то есть государственные федеральные гражданские служащие, осуществляющие управление федеральными округами.

Элементы таблицы «федеральные округа» и «полпреды» симметричны относительно диагональных элементов таблицы 4.

Таблица 4

Конституционная административно-территориальная структура, дополненная сословным компонентом

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ / УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Полпреды	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные (отраслевые) власти	Государственные служащие округов	Государственные служащие регионов
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Федеральные учреждения, находящиеся в столицах – главные	Окружные учреждения, находящиеся в столицах – центральные	Столичные власти	Государственные служащие регионов
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Федеральные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Окружные учреждения и организации, находящиеся в регионах	Столичные учреждения и организации, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации

Рассмотрим теперь другие наддиагональные элементы таблицы 3. Они образованы отношениями между уровнями управления и уровнями организации. В частности, отношение между окружным уровнем управления и региональным уровнем организации интерпретируется как «федеральные государственные служащие, занятые в окружных подразделениях в субъектах Федерации». Например, работники регионального управления Федеральной налоговой службы подведомственны представительству налоговой службы при полпреде Президента РФ, но живут в определенном субъекте Федерации, входящем в данный федеральный округ. Или главные федеральные инспекторы по субъекту Федерации, входящие в аппарат полпредов президента в

данном федеральном округе, но дислоцированные в столицах субъектов Федерации.

Работники (руководители) столичных учреждений и организаций федерального подчинения являются государственными служащими (военными, гражданскими, правоохранителями, судьями, прокурорами и т. п.). Можно сказать, что в конституционных единицах административно-территориального деления, дополненных окружным уровнем, функционируют только государственные служащие – гражданские, военные, правоохранители.

В случае автономных (национальных) округов матричное представление административно-территориальной структуры должно быть дополнено еще одним, национально-окружным уровнем организации и функционирования, так что итог может быть представлен в таблице 5.

В дальнейшем национально-окружной уровень не рассматривается в основном по техническим причинам: табличное представление

Таблица 5

Административно-территориальная структура с окружным (национально-окружным) уровнем организации и функционирования

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ / УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ	НАЦИОНАЛЬНО-ОКРУЖНОЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Полпреды	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные (отраслевые) власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Федеральные учреждения, находящиеся в столицах – центральные, главные	Окружные учреждения, находящиеся в столицах – центральные	Столичные власти	Государственные служащие в регионах	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Федеральные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Окружные учреждения и организации, находящиеся в регионах	Столичные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации	Государственные служащие
НАЦИОНАЛЬНО-ОКРУЖНОЙ	Федеральные учреждения в национальных округах	Окружные учреждения в национальных округах	Столичные учреждения в национальных округах	Региональные учреждения в автономных округах	Власти автономных округов

полной административно-территориальной структуры столь громоздко, что «не влезает» в графические образы. К тому же усилия государства по «укрупнению регионов» направлены, в конечном счете, на элиминацию этого уровня административно-территориального деления и управления.

\* \* \*

Конституционное административно-территориальное устройство задает пространство функционирования государственной власти. Муниципальное пространство жизни организовано согласно Федеральному закону о местном самоуправлении, где существуют 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 закону № 131-ФЗ муниципальным районам в какой-то мере субординированы городские поселения и поселения, в то время как в городских округах могут быть только внутригородские территории без права местного самоуправления. В «реальности» государственного устройства муниципальное пространство структурировано нечетко. Однако «на самом деле» уровни муниципальной организации строго иерархизированы. Вполне очевидно, что городские округа, независимо от их размеров, «старше» муниципальных районов, которые в свою очередь «старше» городских и сельских поселений. Эту «всамделишную» иерархизированность уровней организации муниципального пространства можно представить в виде таблицы.

Представленная в таблицах структура эксплицирует «в реальности» муниципального административно-территориального устройства ту иерархичность, которая есть «на самом деле».

Так же, как в случае с федеральным административно-территориальным устройством, рассмотрим отдельные элементы таблицы 6, расположенные симметрично относительно властной диагонали.

«Учреждения и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов» можно интерпретировать следующим образом: «в реальности» муниципального устрой-

Таблица 6

Территориальная организация муниципалитетов

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ УРОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ	ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Муниципальные районы, на территории которых расположены учреждения, предприятия и организации городских округов	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Городские поселения, на территории которых размещены учреждения, предприятия и организации городских округов и внутригородские территории городских округов	Городские поселения, на территории которых размещены учреждения, предприятия и организации муниципальных районов	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Поселения, на территории которых расположены учреждения, предприятия и организации городских округов	Поселения, на территории которых размещены учреждения, предприятия и организации муниципальных районов	Поселения, на территории которых размещены учреждения, предприятия и организации городских поселений	Власти поселений

ства такие отношения если и есть, то как следствия неполной реализации закона № 131-ФЗ – школа, например, подведомственная управлению образования городского округа, находится на территории муниципального района. Такое часто бывает в многочисленных случаях «окольцовывающих» районов, когда городской округ окружен муниципальным районом. Однако «на самом деле» городской округ и район оказываются связанными отношениями распределенного образа жизни. В частности, городские муниципальные чиновники, как правило, имеют дачи на территории прилегающих к городскому округу муниципальных районов.

Следующий элемент таблицы: «учреждения и организации городских округов на территориях городских поселений» и симметричный ему элемент «муниципальные служащие городских округов». В

«реальности» этого отношения нет, но «на самом деле» учреждения образования городского поселения, например, обычно весьма зависят от отношений с образовательными властями административного центра области – городского округа. А дачи-поместья городских чиновников находятся на территории городских поселений, если к тому располагает природа.

Следующий элемент таблицы 6: «поселения, на территории которых расположены организации и учреждения городских округов» и симметричный ему элемент «муниципальные служащие городских округов». И здесь «в реальности» отношений нет, но «на самом деле», они, как правило, весьма значимы для поселений.

Следующий элемент таблицы: «учреждения и организации муниципальных районов на территории городских поселений» и, симметрично, «муниципальные служащие муниципальных районов». Учреждения образования, здравоохранения и культуры городских поселений, как правило, организационно и функционально зависимы от соответствующих управляющих районных организаций.

Следующий элемент таблицы: «учреждения и организации муниципальных районов на территориях поселений» и, симметрично, «муниципальные служащие муниципальных районов». Примером может служить фельдшерско-акушерский пункт, подведомственный главному врачу муниципального района, но расположенный в поселении.

Следующий элемент таблицы: «учреждения и организации городских поселений на территории поселений» и, симметрично, «муниципальные служащие городских поселений» и так далее. В «реальности» такого отношения нет, но «на самом деле» учреждения, организации и жители сельских поселений ведут себя по отношению к городским поселениям как к социальным центрам. «На рынок» и «в больницу» они ездят туда.

\*\*\*

Подытоживая, можно сказать, что территориальная структура, задаваемая Федеральным законом о местном самоуправлении (таблица 6), не имеет ни одного общего элемента с той административно-территориальной структурой, которая определяется Конституцией Россий-

ской Федерации, традицией государственного управления и указами Президента РФ (таблица 5).

Тем не менее эти структуры реализуются в одном социальном пространстве, что можно представить в виде таблицы 7.

Внешняя разорванность социального пространства в какой-то степени символизирует природу государства, в котором «местное самоуправление» формально отделено от государственной жизни. Интеграция муниципальных образований с государством осуществляется внешним образом, через своего рода резидентуры, то есть через присутствие несамостоятельных подразделений государственных учреждений и организаций на территориях муниципальных образований.

Можно сказать, что заполненные фрагменты таблицы отображают то, что есть «в реальности» государственного устройства, то есть структуру пространства, в котором реализуется государственная, упорядочиваемая законами жизнь. В то же время незаполненная часть отображает как «реальность», так и то, что есть «на самом деле», то есть структуру пространства, не регулируемого официальными нормами, разделенного на поместья, отношения между владельцами которых строятся по «понятиям», а не по закону.

В таблице, ввиду технических сложностей, отсутствуют некоторые элементы, в частности, в наддиагональной части не показано территориальное распределение отдельных служивых сословий, а также исключен национально-окружной (автономных округов) уровень организации и управления.

### Правовое положение подразделений федеральных, окружных, региональных учреждений и организаций на муниципальных уровнях

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 министерств и ведомств Российской Федерации» от 27.05.1993 г. № 491. На муниципальных уровнях формы присутствия государственных органов не ре-

Таблица 7

Схема административно-территориальной структуры, объединяющая конституционное и муниципальное устройство

УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ			
	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные власти	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Федеральные учреждения, находящиеся в столицах	Окружные учреждения, находящиеся в столицах	Столичные власти	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Федеральные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Окружные учреждения и организации, находящиеся в регионах	Столичные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ				
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ				
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ				
ПОСЕЛЕНИЙ				

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные гражданские служащие, военнослужащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
Учреждения и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов – внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
Учреждения и организации городских округов на территориях городских поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории городских поселений	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
Учреждения и организации городских округов на территориях поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории поселений	Учреждения, предприятия и организации городских поселений на территории поселений	Власти поселений

Таблица 8  
Представленность федеральных, окружных и региональных структур  
на муниципальных уровнях\*

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ				
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные власти	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Федеральные учреждения, находящиеся в столицах	Окружные учреждения, находящиеся в столицах	Столичные власти	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Федеральные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Окружные учреждения и организации, находящиеся в регионах	Столичные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Подразделения федеральных предприятий, учреждений и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения окружных (отраслевых) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения столичных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов	Подразделения региональных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Подразделения федеральных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории муниципальных районов	Окружные (отраслевые) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Подразделения федеральные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения окружные (отраслевые) предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории городских поселений	Подразделения столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений	Подразделения региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Федеральные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Окружные (отраслевые) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные гражданские служащие, военнослужащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
Учреждения и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов – внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
Учреждения и организации городских округов на территориях городских поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории городских поселений	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
Учреждения и организации городских округов на территориях поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории поселений	Учреждения, предприятия и организации городских поселений на территории поселений	Власти поселений

\* Цветом выделено нормативно пустое пространство, регулируемое в основном ведомственными нормативными актами.

гулируются федеральными законами и нормами. На муниципальных уровнях представлены подразделения и инспекции государственных организаций и учреждений, не имеющие статусов юридических лиц и не обладающие какими бы то ни было отдельными правами по распоряжению ресурсами. Чиновники этих организаций, будучи государственными служащими, живут «на самом деле» в муниципалитетах, но «в реальности» связаны только со своими начальниками в столицах регионов, округов и Федерации.

Внутренние территориальные структуры федеральных и окружных государственных организаций на муниципальных уровнях определяются не федеральными, а ведомственными актами, в которых сказано, какое самостоятельное подразделение этого ведомства в каком муниципалитете базируется, то есть задается ведомственная административно-территориальная структура.

Расположенные в муниципалитетах отделы, инспекции, контроли, управления и прочие подразделения региональных представительств федеральных учреждений не имеют самостоятельного правового статуса, хотя и обладают — на муниципальном уровне — делегированной им внутриведомственными инструкциями властью. Отношения между конституционным административно-территориальным делением и муниципальным делением не регулируется каким-либо выделенным правом и осуществляется скорее по традиции, по специально разработанным отраслевым нормам (положениям), вводимым Правительством РФ по представлениям министерств и ведомств, имеющих (создающих) собственные (окружные) административно-территориальные структуры.

Это проявляется в функциональном сохранении в той или иной форме административных районов, частично или полностью совпадающих с муниципальными. Под административными районами понимаются места базирования федеральных, окружных и региональных представительств на территории городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений и их зоны обслуживания. Практически во всех городских округах и муниципальных районах имеются подразделения федеральных, отраслевых и региональных органов власти, зоны юрисдикции которых обычно совпадают с границами муниципальных образований. То есть на территории одного муниципалитета расположены десятки отделов, инспекций и других подразделений государственных учреждений и организаций, в сово-

купности образующих неявный административный район, не имеющих своего руководителя — государственного чиновника, в функции которого входила бы координация деятельности этих организаций и учреждений.

В то же время в городах, ранее имевших районное деление, до сих пор сохраняются районы как части муниципальной территории, органам управления которых городские администрации делегируют исполнение неких функций, несмотря на то, что эти районы не имеют легитимного статуса. Так, например, в городском округе Новосибирск 10 районов, которые им унаследованы от города Новосибирска. Однако статус этих районов не определен, они не более чем внутригородские территории, не имеющие «в реальности» ни власти, ни статуса. Они не могут быть ни административными, ни муниципальными районами. Но «на самом деле» они есть и прорываются в реальность тем, например, что организуют конкурсы и прочее, распределяя ресурсы так, как будто они есть — «в реальности».

Можно сказать, что с введением Федерального закона № 131-ФЗ произошло умножение количества районов. Сохранились нелегитимные административные районы как зоны юрисдикции государственных органов власти на территориях муниципальных образований, и в то же время эти же территории в больших городах стали «внутригородскими территориями», которым власти городских округов не очень легитимно делегировали некие функции. Вместе с удвоением количества районов существенно возросло и количество разного рода служащих, как государственных, так и муниципальных.

Основные, хорошо конвертируемые ресурсы в настоящее время консолидированы в распоряжении властей элементов конституционного и окружного административно-территориального деления, в то время как муниципалитетам оставлены в распоряжение ресурсы, возможности прямой конвертации которых в финансовые или иные виды ресурсов нормативно ограничены, в частности распоряжение муниципальной землей и инфраструктурой. Однако именно эти муниципальные ресурсы жизненно необходимы федеральным и окружным чиновникам для того, чтобы иметь возможность выстраивать пространство для своей личной жизни, создавать свои поместья — в «на самом деле».

«В реальности» работники этих не обладающих правами юридических лиц контор независимы от муниципальных властей. Но «на самом деле» они зависят от муниципалитетов в отношениях обеспе-

чения услугами, предоставления рабочей силы, обслуживания коммуникаций и прочего. И если начальник отдела или инспекции какой-либо федеральной службы, такой как налоговая, 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 «оптимизировать» налоги для тех предприятий, которые он контролирует. Естественно, что мэр и руководитель отдела службы чаще всего «договариваются». Схожие отношения объединяют всех служивых людей примерно одного уровня в весьма спаянную структуру взаимного обслуживания.

Рассмотрим подробнее отношения между конституционным и муниципальным административно-территориальным делением (таблица 8). Отношение между уровнем организации «городские округа» и «федеральным уровнем деятельности» можно представить как «городские округа, на территории которых размещены учреждения, предприятия и организации федерального подчинения». Федерация представлена на уровне городских округов многообразно. Например, все ЗАТО, то есть объекты федерального подчинения или значения (Минобороны, Росатома), расположены на территориях городских округов. Вернее, наличие ЗАТО на территории поселения придает ему статус городского округа. Список ЗАТО и соответствующих муниципалитетов дан в приложении 3.

Отношение между уровнем муниципальных районов и федеральным уровнем функционирования можно представить как «муниципальные районы, на территории которых размещены учреждения, предприятия и организации федерального подчинения». К такого рода феноменам можно отнести экономические зоны, военные городки, рекреационные и игровые зоны. Например, на территории Майминского муниципального района Республики Алтай началось строительство федеральной игровой зоны, а на территории пограничного с ним Советского муниципального района Алтайского края предполагается строительство федеральной рекреационной зоны. Такого рода зоны управляются соответствующим агентством при МЭР.

Отношение между уровнем организации «городские поселения» и федеральным уровнем деятельности объективируется как «городские поселения, на территории которых расположены федеральные объекты». Например, воинская часть, базирующаяся на территории

городского поселения или исследовательский центр, подчиняющийся федеральным властям.

Отношение между уровнем организации «поселения» и федеральным уровнем функционирования может быть объективировано как федеральные учреждения и организации, размещенные в поселках, входящих в муниципальный район. Например, оздоровительный комплекс «Тетьково», размещенный в поселке Тетьково Каширского района Тверской области, подчинен Главному медицинскому управлению Управления Делами Президента РФ.

Столичные структуры чаще всего представлены в муниципалитетах своим капиталом и отношениями собственности. Так, в Таганроге три четверти ВВП муниципалитета обеспечивается предприятиями и организациями, принадлежащими «москвичам». А в некоторых рекреационных зонах большая часть ресурсов тем или иным образом контролируется «московскими» собственниками.

Конституционные уровни проецируются в муниципалитеты тем, что на территории муниципалитетов дислоцируются предприятия, организации и учреждения федерального, окружного (отраслевого) столичного и регионального уровней организации, служащие для них источником ресурсов. При этом организации, учреждения (если это подразделения госаппарата, а не хозяйствующие лица) и прочие существуют, как подчеркивалось выше, как юридические лица только на уровне субъектов Федерации, в то время как на уровнях городских округов и ниже они представлены структурами, имеющими статус только в рамках положений о соответствующих министерствах и ведомствах.

Как уже подчеркивалось выше, все государственные служащие (военнослужащие, правоохранители, судьи, прокуроры, депутаты и т. д.) проживают «на земле», в муниципалитетах. 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 связаны не с муниципалитетами проживания, а со специализированными сословными учреждениями обслуживания и обеспечения, размещенными на территории муниципалитетов.

Можно сказать, что пространства жизни членов титульных сословий формируются «по столбцам» таблиц административно-территориального устройства. Служивые люди официально **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.

Во многих муниципалитетах существуют федеральные пространства жизни — госдачи, в которых есть свои культура, медицина, быт. Есть окружные пространства, обеспечиваемые отраслевыми — ведомственными системами раздачи ресурсов. Есть столичные и региональные пространства жизни, иногда отделенные 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 только в отношениях обслуживания, да и то на специальных — режимных — условиях.

Можно сказать, что конституционные уровни административно-территориального устройства задают «реальное» пространство государственного функционирования, в котором люди служат. Уровни муниципальной организации задают пространство «заботы о благе народа», в котором люди ходят «на работу», получают зарплаты, пенсии и пособия. Это тоже «реальное» пространство. А «на самом деле» жизнь организуется в отношениях между государственными и муниципальными уровнями организации и управления, в неcodифицированной системе отношений между разного рода государственными служащими, с одной стороны, и муниципальным народом — с другой.

Административная связность между изначально (по закону № 131-ФЗ) не иерархизированными муниципальными уровнями организации достигается и за счет делегирования полномочий от нижних муниципальных уровней (поселкового, городских поселений) к муниципальным районам, иногда и к субъектам Федерации. Такое делегирование осуществляется по необходимости, часто вопреки законам и инструкциям. Оно проявляется «в реальности» в совместном использовании медицинской, культурной и образовательной инфраструктуры городского округа и окольцовывающим его муниципальным районом (например, отношения между Вышневолоцким муниципаль-

ным районом и городским округом Вышний Волочек). А «на самом деле» границ между смежными в каких-либо отношениях муниципалитетами часто просто не существует, помещики договариваются друг с другом, если в этом возникает необходимость.

Отношения между конституционными и муниципальными уровнями (окрашенный фрагмент таблицы 8) во многом определяет то пространство, которое существует «на самом деле». В этом пространстве люди подрабатывают и занимаются отходничеством, строят и обустривают поместья, «пилят бюджеты» и, оказывая друг другу взаимные услуги в пределах должностных компетенций или вне их, осваивают ресурсы нецелевым образом или расхищают их.

### Окружные – отраслевые организации и учреждения на территории муниципалитетов

Рассмотрим логику распределения учреждений и организаций Министерства внутренних дел Федерации по единицам административно-территориального деления. МВД имеет мощную разветвленную структуру, номинальной функцией которой является охрана правопорядка. С точки зрения теории ресурсного государства, этой структуре делегирован ресурс власти для обеспечения правопорядка в процессах распоряжения другими, в том числе и материальными, ресурсами. МВД, можно сказать, распределяет «правопорядок» как ресурс. Согласно законам о милиции и о внутренних войсках подразделения МВД дислоцированы практически во всех муниципальных образованиях таким образом, что на территории одного муниципалитета могут быть представлены учреждения и организации прямого министерского, окружного, столичного и регионального подчинений.

При аналитическом представлении отраслевой (окружной) структуры необходимо учитывать, что федеральный уровень организации воплощается, в частности, в том, что для учреждений, организаций, воинских частей и служащих МВД Федерация представлена (в рамках схемы) Министерством внутренних дел. Это означает, что в табличном представлении структуры МВД федеральный уровень совпадает с министерским, а собственно федеральное «остаётся за кадром», так как не отображается в ведомственном административно-территориальном устройстве.

Таблица 9

Структура Министерства внутренних дел,  
приведенная к административно-территориальному делению

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ				
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Министр внутренних дел РФ	Замы министра, начальники окружных управлений МВД	Начальники центральных (столичных) учреждений и организаций МВД	Начальники региональных учреждений и организаций МВД министерского подчинения
ОКРУЖНОЙ	Главные окружные управления МВД при полпредах	Замы министра, кураторы внутриминистерских отраслей	Начальники центральных учреждений и организаций МВД	Начальники региональных учреждений и организаций МВД министерского подчинения
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Столичные (центральные) учреждения и организации МВД	Центральные учреждения и организации департаментов МВД, расположенные в столицах	Замы министра, начальники главных управлений МВД Москвы и Петербурга	Начальники окружных управлений МВД Москвы и Петербурга
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Региональные учреждения и организации МВД министерского подчинения	Региональные подразделения департаментов МВД	Окружные управления МВД в столицах	Начальники региональных управлений МВД
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Городские округа, в которых размещены учреждения и организации МВД министерского подчинения	Городские округа, в которых расположены подразделения департаментов МВД	Городские округа, в которых расположены подразделения окружных управлений МВД Москвы и Петербурга	Городские округа, в которых расположены подразделения региональных управлений МВД
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Муниципальные районы, в которых размещены учреждения и организации МВД министерского подчинения	Муниципальные районы, в которых размещены подразделения департаментов МВД	Муниципальные районы, в которых размещены подразделения МВД столичного подчинения	Муниципальные районы, в которых размещены подразделения МВД областного подчинения – межрайонные
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Городские поселения, в которых размещены учреждения и организации МВД министерского подчинения	Городские поселения, в которых размещены подразделения департаментов МВД	Городские поселения, в которых размещены учреждения МВД столичного подчинения	Городские поселения, в которых размещены подразделения МВД областного подчинения
ПОСЕЛЕНИЙ	Поселки, в которых размещены учреждения и организации МВД министерского подчинения	Поселки, в которых размещены подразделения департаментов МВД	Поселки, в которых размещены учреждения МВД столичного подчинения	Поселки, в которых размещены подразделения МВД областного подчинения

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
Начальники федеральных учреждений МВД в городских округах	Руководители федеральных учреждений МВД в муниципальных районах	Руководители федеральных учреждений МВД в городских поселениях	Участковые федерального подчинения
Руководители отраслевых учреждений МВД в городских округах	Руководители отраслевых учреждений МВД в муниципальных районах	Руководители федеральных учреждений МВД в городских поселениях	Участковые федерального подчинения
Начальники МВД в городских округах столиц	Начальники МВД муниципальных районов	Начальники МВД городских поселений	Участковые в городах федерального значения
Начальники МВД в городских округах	Начальники МВД в муниципальных районах	Начальники МВД в городских поселениях	Участковые в поселениях регионального значения
Начальники управлений МВД городских округов	Городские чиновники, правопорядок в муниципальных районах	Городские чиновники, правопорядок в городских поселениях	Участковые в городских округах
Муниципальные районы, в которых размещены подразделения МВД, подчиненные управлению МВД городского округа	Начальники районных управлений МВД	Районные чиновники, курирующие обеспечение правопорядка	Участковые в муниципальных районах
Городские поселения, в которых размещены подразделения МВД, подчиненные управлению МВД городского округа	Городские поселения, в которых размещены подразделения МВД, подчиненные районному управлению МВД	Начальники подразделений МВД городских поселений	Участковые в городских поселениях
Поселки, в которых размещены подразделения МВД, подчиненные управлению МВД городского округа	Поселки, в которых размещены подразделения МВД, подчиненные районному управлению МВД	Села и поселки, в которых расположены участки МВД	Участковые в поселениях

Из таблицы видно, что практически каждому элементу административно-территориальной структуры Федерации сопоставлен элемент внутренней (окружной) организации МВД. То есть структура МВД столь же «плотна», как и структура Федерации, то есть в известном смысле МВД, как и многие другие министерства, может рассматриваться как воплощение Федерации в форме унитарного государства.

Социальная (сословная) структура, которая представлена в наддиагональной части таблицы, образована — в отличие от основной схемы — правоохранителями, военнослужащими (так как служба во внутренних войсках МВД — военная служба) и работающими по найму, бюджетниками и представителями других нетитульных сословий, обслуживающими правоохранительную службу в МВД и военную службу во внутренних войсках.

Более подробно структура и функции МВД и его подразделений представлены в приложении. Отметим, что система учреждений и организаций МВД практически однозначно сопоставлена структуре муниципалитетов и других элементов административно-территориального деления. Она во многом изоморфна государству в целом, так что практически каждому элементу деления сопоставляется какая-либо организация, учреждение или подразделение Министерства внутренних дел. Так, например, городскому округу, на территории которого расположено ЗАТО, сопоставляется городской отдел МВД, курируемый Главком-департаментом по охране особо важных объектов. А муниципальному району сопоставляется районное управление МВД, курируемое региональным управлением МВД, в структуре которого могут находиться подразделения, курируемые представительством МВД при полпреде Президента РФ.

Такая структура учреждений и организаций МВД предназначена, с моей точки зрения, для организации государственного контроля за сбором и распределением ресурсов. Любые операции с ресурсами, проходящие на территории, подведомственной учреждению МВД, подлежат контролю, имеющему целью выполнение правил и норм обращения с ними. Нецелевое использование и хищение ресурсов должно пресекаться органами МВД. Выполнение этих функций МВД контролируется, в свою очередь, другими подразделениями МВД, а также ФСБ с его разветвленной структурой, прокуратурой и другими государственными организациями, дислоцированными в данном муниципалитете, регионе и округе.

В то же время контроль над использованием ресурсов сопряжен со сбором сословной ренты, которую выплачивают практически все предприниматели, живущие в муниципалитете, служивыми милиционными людьми. Формальной причиной каждой конкретной выплаты ренты служат нарушения в порядке сбора, хранения и распределения ресурсов, без чего невозможно любое предпринимательство. Естественно, что сотрудники МВД также нарушают порядок обращения с тем ресурсом, который им положен государством, и эти нарушения служат формальным основанием для требований о выплате ими сословной ренты прокурорским и многим другим служивым людям.

\*\*\*

Рассмотрим теперь то, каким образом населению страны раздается ресурс «здоровье». «В реальности» существует национальная система здравоохранения, то есть совокупность учреждений и организаций разной ведомственной принадлежности, расположенных в разных муниципальных образованиях.

С точки зрения государства, здоровье есть ресурс, распределение которого должно осуществляться по критериям социальной справедливости. Социальная справедливость заключается в том, что предоставление услуг, связанных со здоровьем, гарантируется разным сословиям в разной мере и в разном качестве. В частности, медицинское обслуживание входит в социальные гарантии государственным гражданским служащим, военнослужащим, правоохранителям, судьям, прокурорам, депутатам Федерального Собрания. Предоставление медицинских услуг работающим по найму, бюджетникам, пенсионерам (по труду и возрасту), коммерсантам осуществляется системой бюджетных учреждений и организаций здравоохранения — частично бесплатно, частично за деньги.

Национальная система здравоохранения образована принципиально различными и мало связанными между собой институтами (бюджетная медицина, военная медицина, медицина катастроф, корпоративная медицина, ведомственная медицина — как в РАО РЖД или Центральном банке). Учреждения национальной системы здравоохранения привязаны к элементам административно-территориального деления, они в них расположены и обслуживают отдельные группы-сословия.

Бюджетная медицина есть лишь часть системы здравоохранения, в то время как государственные служащие, военнослужащие, правоохранители (в том числе судьи и прокуроры), депутатский корпус и многие другие социальные категории по закону или по традиции обслуживаются специальными медицинскими институтами, лишь методически и консультативно связанными с бюджетной системой. Эти учреждения представлены только в тех поселениях, где сконцентрированы члены этих сословий.

Представление о структуре здравоохранения можно задать схемой таблицы 10.

Высшую медицинскую власть персонифицирует министр здравоохранения и социального развития. Министр (министерство) непосредственно курирует деятельность федеральных учреждений и организаций здравоохранения, расположенных как в элементах конституционной, административно-территориальной структуры, так и в муниципалитетах – по первому (федеральному) столбцу таблицы.

Отраслевое (окружное) здравоохранение курируется заместителями первых лиц ведомств, имеющих собственные медицинские части. Эти ведомства, в виде учреждений и организаций здравоохранения, дислоцированы как в элементах конституционного административно-территориального деления, так и в муниципалитетах. Таковы военные госпитали, медсанчасти, санатории, дома отдыха и другие организации ведомственного здравоохранения, размещенные в регионах, городских округах или муниципальных районах.

Столичное здравоохранение курируется заместителями мэров Москвы и Санкт-Петербурга. Учреждения и организации столичного здравоохранения дислоцированы и в других субъектах Федерации, в муниципальных округах и муниципальных районах. Это специализированные «московские» или «питерские» больницы, санатории и дома отдыха, находящиеся на балансе органов управления городов федерального значения.

Таким образом, на территории городского округа, муниципального района, городского поселения или сельского поселения могут находиться учреждения здравоохранения разной ведомственной принадлежности: федеральные, окружные (военные, например), столичные (подведомственные московским организациям), региональные и, естественно, муниципальные. Причем каждый тип учреждения ори-

ентирован на обслуживание определенного сословия, но может обслуживать и местных жителей, не принадлежащих к ведомству и не являющихся членами служивого сословия.

В силу многослойности структуры руководитель территориального органа здравоохранения, на территории которого расположены учреждения и организации здравоохранения, распоряжается только частью ресурсов, выделенных на охрану и поддержание здоровья. Поэтому он «на самом деле» вынужден «договариваться» с руководителями федеральных, ведомственных, столичных и региональных организаций.

В учреждениях здравоохранения на руководящих должностях заняты государственные служащие (до уровня регионов), а работают бюджетники, работающие по найму, и члены других нетитульных сословий. В ведомственных (окружных) учреждениях и организациях здравоохранения, где предусмотрена военная служба, заняты военнослужашие.

Общепринято, что такая структура организации здравоохранения не обеспечивает социальной справедливости при раздаче ресурса «здоровье». Соответствующий национальный проект должен был изменить проводящую ресурсы систему за счет реструктуризации ее нижних (муниципальных) уровней и технического переоснащения региональных и федеральных уровней. Однако забота федерального центра о развитии здравоохранения трансформировалась отраслями и некоторыми регионами, в частности, в фактическую ликвидацию ФАПов и участковых больниц с концентрацией всех ресурсов в районных больницах.

Эти преобразования в данном случае основывались на умозрительном представлении, что всегда исправные машины медслужб, принадлежащие районной больнице, оснащенные всем, что необходимо для оказания первой помощи, доставят квалифицированного врача к больному или больного к врачу в оптимальное время. Но сельские дороги и климат в большей части страны таковы, что постоянно ломающиеся машины отечественного производства обслуживают – в лучшем случае – административные центры муниципальных районов, а больные в поселениях оказываются на попечении фельдшеров (там, где они остались), постепенно превращающихся в знахарей – ввиду отсутствия элементарных лекарств, оборудования и знаний.

Таблица 10

Структура федеральной системы здравоохранения,  
приведенная к административно-территориальному делению

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУГОВ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	ОБЛАСТНОЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Министр здравоохранения	Руководители центров высокотехнологической помощи, главные специалисты министерства	Начальники главных управлений Москвы и Петербурга	Главные врачи региональных учреждений, подчиняющиеся министерству
ОКРУГОВ	Федеральные центры высокотехнологической помощи	Заместители министра, начальники медслужб министерств и ведомств	Начальники главных учреждений окружного подчинения (главные врачи окружных госпиталей)	Начальники межрегиональных учреждений окружного подчинения
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Столичные (главные) учреждения здравоохранения министерского подчинения	Главные учреждения здравоохранения окружного подчинения (госпитали, например)	Начальники главных управлений здравоохранения Москвы и Петербурга	Главные врачи окружных учреждений в Москве и Петербурге
ОБЛАСТНОЙ	Регионы, в которых размещены федеральные учреждения здравоохранения	Межрегиональные учреждения здравоохранения, находящиеся в подчинении округов	Окружные учреждения здравоохранения в Москве и Петербурге	Начальники региональных департаментов здравоохранения
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Городские округа, в которых размещены федеральные учреждения здравоохранения	Городские учреждения здравоохранения окружного (ведомственного) подчинения	Городские учреждения здравоохранения столичного подчинения	Городские учреждения здравоохранения регионального подчинения
РАЙОННЫЙ	Районные учреждения здравоохранения министерского подчинения	Межрайонные учреждения здравоохранения, находящиеся в подчинении округа	Межрайонные учреждения здравоохранения (поликлиники)	Районные учреждения здравоохранения регионального подчинения
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Городские учреждения министерского подчинения	Городские отделы, находящиеся в подчинении округов	Районные учреждения здравоохранения	Городские учреждения здравоохранения регионального подчинения
ПОСЕЛКОВЫЙ	Участки в поселках министерского подчинения	Участки, находящиеся в подчинении округов	Врачебные участки в Москве и Петербурге	Сельские участки регионального подчинения

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	РАЙОННЫЙ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛКОВЫЙ
Главные врачи городских округов федерального подчинения	Начальники районных учреждений, главные врачи, подчиняющиеся министерству	Начальники городских учреждений, подчиняющиеся министерству	Участковые врачи, подчиняющиеся министерству
Главные врачи ведомственных учреждений	Начальники межрайонных учреждений окружного подчинения	Начальники городских учреждений окружного подчинения	Участковые врачи, подчиняющиеся округу
Главные врачи столичных учреждений	Главные врачи межрайонных учреждений Москвы и Петербурга	Начальники районных учреждений Москвы и Петербурга	Участковые врачи Москвы и Петербурга
Главные врачи городских округов	Главные врачи межрайонных учреждений здравоохранения	Главные врачи больниц	Сельские участковые врачи областного подчинения
Начальники управлений здравоохранения городских округов	Главные врачи больниц городских поселений	Главные врачи районов городских округов	Участковые врачи
Районные учреждения здравоохранения городских округов	Главные врачи районов	Главные врачи горбольниц	Участковые врачи районного подчинения
Городские учреждения здравоохранения городского подчинения	Городские учреждения здравоохранения	Главные врачи городов	Городские участковые врачи
Поселковые участки городского подчинения	Участки городского подчинения	Участки	Участковые врачи

\* \* \*

Образование, с точки зрения государства, также является ресурсом, который должен быть распределен согласно требованиям социальной справедливости. Система учреждений образования может быть рассмотрена как совокупность институтов сословной социализации. Это означает, что каждое сословие должно иметь свои учреждения и организации образования. Государственные гражданские служащие, военнослужащие, правоохранители, как показывает практика, уже сформировали такие системы, включающие как особые учреждения общего образования (такие как кадетские училища и специализированные, в том числе и негосударственные, школы), так и учреждения высшего образования — отраслевые академии (военные, правоохранительные, ФСБ, МЧС и т. п.).

Учреждения общего образования в основном предназначены для сословной социализации членов нетитульных сословий: работающих по найму, коммерсантов, бюджетников.

Рассмотрим территориальную структуру учреждений такого образования.

Для системы образования федеральные органы управления представлены Министерством образования и науки РФ, персонифицированным министром. Министру подведомственны (по столбцу) учреждения и организации образования, дислоцированные как в элементах конституционного деления, так и в муниципалитетах.

Следующий столбец таблицы 11 отображает учреждения и организации образования, подведомственные отраслям (округам). Это военные, специальные и другие учреждения и организации, курируемые, как правило, заместителями первых лиц министерств и ведомств по кадрам. Министерство образования и науки выступает как методический и консультационный центр по отношению к такого рода организациям, дислоцированным как в элементах конституционного административно-территориального деления, так и в муниципалитетах.

Столичные учреждения и организации образования могут быть представлены как в регионах (как филиалы московских организаций), так и в муниципалитетах — как «московские» вузы, лицеи и училища.

Наконец, региональные учреждения и организации образования всегда расположены в определенных муниципалитетах — город-

ских округах, муниципальных районах, городских поселениях и поселениях.

Таким образом, на территории одного муниципалитета могут находиться учреждения и организации образования разной подчиненности: от прямой федеральной до региональной. Руководитель муниципального органа управления образованием чаще всего не является основным распорядителем ресурсов, и поэтому «на самом деле» вынужден «договариваться» с руководителями других учреждений образования по множеству проблем, связанных с их распределением и освоением.

В учреждениях и организациях образования вплоть до регионального уровня на руководящих должностях заняты государственные служащие, а обслуживают систему образования в основном бюджетники, хотя в ведомственных учреждениях на преподавательских должностях работают военнослужащие, правоохранители и члены других титульных сословий, которым разрешена преподавательская деятельность.

\* \* \*

Точно по такой же логике размещены по территории страны учреждения науки. Причем если академические учреждения соотнесены только с федеральным и окружным уровнями, то ведомственные научные организации соотнесены и со столичным, и с региональными уровнями. Муниципальной науки в настоящее время в стране нет.

\* \* \*

Поддиагональная часть таблиц 8—13 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 пр. 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**

Таблица 11

Структура федеральной системы образования, приведенная к административно-территориальному делению

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ УРОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ	УРОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ			
	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	ОБЛАСТНОЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Министр образования и науки	Руководители федеральных научных центров и исследовательских университетов	Руководители исследовательских организаций министерского подчинения, расположенных в столицах	Руководители организаций науки министерского подчинения, расположенных в регионах
ОКРУЖНОЙ	Федеральные научные центры и исследовательские университеты	Заместители отраслевых министров, курирующие науку	Начальники столичных учреждений и организаций науки	Руководители организаций науки, расположенных в регионах
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Столичные учреждения и организации науки министерского подчинения	Московские и питерские отраслевые учреждения и организации науки	Заместители мэров Москвы и Петербурга, курирующие науку	Руководители учреждений науки, расположенных в префектурах Москвы
ОБЛАСТНОЙ	Регионы, в которых расположены научные организации министерского подчинения	Регионы, в которых расположены учреждения и организации отраслевой науки	Префектурные (московские) учреждения науки в Москве и Петербурге	Заместители губернаторов, курирующие науку
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Города, в которых расположены научные организации министерского подчинения	Городские округа, в которых расположены учреждения и организации отраслевой науки	Управы, в которых расположены организации науки московского подчинения	Городские округа, в которых расположены научные организации регионального подчинения
РАЙОННЫЙ	Районы, в которых расположены научные учреждения министерского подчинения	Районы, в которых расположены отраслевые научные организации	Муниципальные районы Москвы, в которых расположены научные учреждения и организации	Муниципальные районы, в которых расположены научные организации регионального подчинения
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Городские поселения, в которых расположены учреждения науки министерского подчинения	Городские поселения, в которых расположены отраслевые научные организации	Районы, в которых расположены учреждения науки московского подчинения	Городские поселения, в которых расположены региональные организации науки
ПОСЕЛКОВЫЙ	Поселки, в которых расположены учреждения и организации науки министерского подчинения	Поселки, в которых расположены отраслевые научные организации	Поселки, в которых расположены научные организации Московского подчинения	Поселки, в которых расположены научные организации регионального подчинения

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	РАЙОННЫЙ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛКОВЫЙ
Руководители организаций науки министерского подчинения в городских округах	Руководители организаций науки, расположенных в муниципальных районах	Руководители организаций науки, расположенных в городских поселениях	Руководители организаций науки, расположенных в поселках
Руководители организаций науки, расположенных в городских округах	Руководители организаций науки, расположенных в муниципальных районах	Руководители организаций науки, расположенных в городских поселениях	Руководители организаций науки, расположенных в поселениях
Руководители учреждений науки, расположенных в управах Москвы	Руководители учреждений науки, расположенных в муниципальных районах столичных городов	Руководители организаций науки, расположенных в микрорайонах Москвы	Руководители организаций науки, расположенных в поселках Москвы
Руководители организаций науки, расположенных в городских округах	Руководители организаций науки, расположенных в муниципальных районах	Руководители организаций науки, расположенных в городских поселениях	Руководители организаций науки, расположенных в поселениях
Заместители глав городских округов, курирующие науку	Руководители организаций науки, расположенных во внутригородских территориях	Руководители организаций науки, расположенных в микрорайонах	Руководители организаций науки, расположенных в поселках
Внутригородские территории, в которых расположены научные организации городского подчинения	Главы районных органов местного самоуправления	Муниципальные чиновники	Муниципальные чиновники
Микрорайоны, в которых расположены научные организации городского подчинения	Внутрирайонные городские поселения	Главы органов местного самоуправления городских поселений	Муниципальные чиновники
Внутригородские поселки, в которых расположены научные организации городского подчинения	Поселки, расположенные на территории муниципального района	Поселки, расположенные на территории городских поселений	Главы органов местного самоуправления поселений

Таблица 12

Структура организаций науки (кроме академической),  
соотнесенная с административно-территориальным делением

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	УРОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ			
	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Министр образования	Руководители федеральных университетов	Начальники главных управлений Москвы и Петербурга	Руководители региональных учреждений, подчиняющиеся министерству
ОКРУЖНОЙ	Федеральные университеты	Заместители министра, заместители отраслевых министров, курирующих образование	Начальники главных учреждений окружного подчинения	Начальники межрегиональных учреждений окружного подчинения
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Столичные (главные) учреждения образования министерского подчинения	Главные учреждения образования окружного подчинения	Начальники главных управлений образования Москвы и Петербурга	Руководители окружных учреждений в Москве и Петербурге
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Региональные учреждения образования министерского подчинения	Межрегиональные учреждения образования, находящиеся в подчинении округов	Окружные учреждения образования в Москве и Петербурге	Начальники региональных департаментов образования
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Городские учреждения образования министерского подчинения	Городские учреждения окружного (ведомственного) подчинения	Городские учреждения образования столичного подчинения	Городские учреждения образования регионального подчинения
РАЙОННЫЙ	Районные учреждения образования министерского подчинения	Межрайонные учреждения образования, находящиеся в подчинении округа	Межрайонные учреждения образования	Районные учреждения образования регионального подчинения
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Городские учреждения образования министерского подчинения	Городские отделы, находящиеся в подчинении округов	Районные учреждения образования	Городские учреждения образования регионального подчинения
ПОСЕЛКОВЫЙ	Учебные заведения в поселках министерского подчинения	Участки, находящиеся в подчинении округов	Участки Москвы и Петербурга	Сельские участки регионального подчинения

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	РАЙОННЫЙ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛКОВЫЙ
Руководители учреждений образования городских округов федерального подчинения	Начальники районных учреждений образования министерского подчинения	Начальники городских учреждений, подчиняющиеся министерству	Директора учреждений образования, подчиняющиеся министерству
Руководители ведомственных учреждений образования городских округов	Начальники межрайонных учреждений окружного подчинения	Начальники городских учреждений окружного подчинения	Руководители учреждений образования, подчиняющиеся округу
Руководители столичных учреждений	Руководители межрайонных учреждений Москвы и Петербурга	Начальники районных учреждений Москвы и Петербурга	Руководители учреждений образования, подчиняющиеся Москве и Петербургу
Руководители учреждений образования городских округов	Руководители учреждений образования регионального подчинения	Руководители учреждений образования регионального подчинения	Руководители учреждений образования регионального подчинения
Начальники управлений образования городских округов	Руководители районных учреждений образования городских округов	Руководители учреждений образования городских поселений	Руководители учреждений образования
Районные учреждения образования городских округов	Начальники управлений образования районов	Руководители учреждений образования	Руководители учреждений образования
Городские учреждения образования городского подчинения	Городские учреждения образования	Начальники управлений образования городских поселений	Руководители учреждений образования
Поселковые участки городского подчинения	Участки городского подчинения	Участки	Директора школ



**учреждений и организаций федерального, окружного, столичного и регионального подчинения, расположенных на территориях муниципалитетов разного рода.**

Наддиагональная часть таблицы интерпретируется как форма интеграции элементов административно-территориального устройства в целостность Федерации. Эта интеграция «в реальности» осуществляется в административном порядке, «по закону», за счет того, что руководители и сотрудники учреждений и организаций федерального, окружного, столичного и регионального подчинения являются членами титульных (законных) сословий государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, военнослужащих, правоохранителей и их поведение регулируется нормами законов о соответствующих служениях, положениями о министерствах и ведомствах и приказами вышестоящих начальников.

### Административно-территориальное деление и согласование интересов СССР

«На самом деле» интеграция осуществляется иначе, через поместные структуры, функционально аналогичные институтам гражданского общества, которые будут рассмотрены дальше. «Всамделишная» форма интеграции элементов административно-территориального деления России принципиально отличается от того, как интеграция осуществлялась в СССР. Для обоснования утверждения рассмотрим схему административно-территориальной структуры СССР и отношения в ней.

Административно-территориальная структура СССР<sup>1</sup> и логика ее распада описана мной 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

<sup>1</sup> Административно-территориальное устройство СССР в данной схеме представлено в предельно идеализированном виде. В частности, на схеме не показаны различия в устройстве республик с областным и районным делением, не показано также место национальных республик и национальных округов в составе краев и областей республик с областным делением.

функционирования не было, то есть 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 элементами 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. Это Председатель Совета Министров РСФСР, первые секретари ЦК партий Украины, Белоруссии и Казахстана, Первые секретари Московского горкома КПСС и Ленинградского обкома КПСС.

Состав должностных институтов согласования интересов представлен в таблице в виде столбцов в наддиагональной ее части.

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. Эта иерархия не представлена на схеме таблицы.

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. Эти институты можно уподобить имперскому собору, однако в отличие от соборной организации имперской жизни партийная интеграция осуществлялась не время от времени, а с довольно строгой периодичностью. На съездах и пленумах КПСС и Советов достигался необходимый минимум советской соборности и согласовывались интересы всех советских сословий — рабочих, крестьян и служащих — в важнейшем для них деле — формах консолидации и пропорциях распределения ресурсов.

Другой не менее, а может быть и более, значимой формой согласования интересов были партийные организации по месту работы и

Таблица 14

Схема административно-территориального устройства СССР

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	СССР	СТОЛИЧНЫЙ	ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)	РЕСПУБЛИКАНСКИЙ
УРОВНИ ОРГАНИЗАЦИИ				
СОЮЗНЫЙ	ЦК КПСС, Верховный Совет СССР, Совет министров СССР	Члены ЦК КПСС, депутаты ВС СССР	Члены ЦК КПСС, депутаты ВС СССР	Члены ЦК КПСС и депутаты ВС СССР
СТОЛИЧНЫЙ	Столичные организации СССР	Московский горком КПСС	Члены московского горкома	Члены московского горкома
ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)	Военные и другие округа, отрасли народного хозяйства	Столичные организации округов и отраслей	Командования военных округов, руководство отраслей народного хозяйства	Члены военных советов округов, руководители республиканских отраслей
РЕСПУБЛИКАНСКИЙ	Республики в составе СССР	Республики, в которых расположены московские организации	Республики, в которых размещены окружные и отраслевые организации	ЦК союзных партий
ОБЛАСТНОЙ	Области союзного подчинения (области России)	Области, в которых расположены московские организации	Области, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Области республик
ГОРОДСКОЙ	Города союзного подчинения	Города, в которых расположены московские организации	Города, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Города республиканского подчинения
РАЙОННЫЙ	Районы союзного подчинения (погранзоны и пр.)	Районы, в которых расположены московские организации	Районы, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Районы республиканского подчинения – автономные области и национальные округа
ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ	Закрытые города и военные базы	Поселки, в которых расположены московские организации	Поселения, в которых размещены окружные и отраслевые организации	Поселки республиканского подчинения

ОБЛАСТНОЙ	ГОРОДСКОЙ	РАЙОННЫЙ	ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ
Члены ЦК КПСС и депутаты ВС СССР	Члены ЦК КПСС и депутаты ВС СССР	Члены ЦК КПСС и депутаты ВС СССР	Члены ЦК КПСС и депутаты ВС СССР
Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома	Члены московского горкома
Члены военных советов округов, руководители областных отраслей	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий	Члены городских органов ЧУ, руководители предприятий
Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета	Члены ЦК партии республики, депутаты республиканского Совета
Обкомы КПСС	Члены обкома КПСС, депутаты областного Совета	Члены обкома КПСС, депутаты областного Совета	Члены обкома КПСС, депутаты областного Совета
Города областного подчинения	Горкомы КПСС	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета	Члены горкома КПСС, депутаты городского Совета
Районы области	Городские районы	Райкомы КПСС	Члены райкома КПСС, депутаты районного Совета
Поселки областного подчинения	Поселки городского подчинения	Поселки районного подчинения	Первичные парторганизации

жительства, членами которых были все начальники, жившие на территории города, района или поселения. Этот институт на таблице отображается как горизонтали поддиагональной ее части и вертикали наддиагональной части. Кому бы ни подчинялся государственный функционер на уровне СССР или республики, 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 и дворянским собраниям Российской империи.

Дело в том, что «линия партии», которая доводилась до массы начальников по должностным иерархиям и на съездах и пленумах, нуждалась всегда в адаптации и привязке к местным условиям. Такая привязка осуществлялась через партсобрания первичных организаций КПСС, решения которых были обязательными для исполнения всеми членами партии. И если местные нужды требовали нарушения должностных инструкций, правил или даже прямых приказов отраслевых начальников, то они и нарушались — 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, которые и выполняли в СССР функции гражданского общества.

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 государственном служении и положений о министерствах и ведомствах.

Это согласование, как показано в работе «Сословная структура постсоветской России», заключается «в реальности» в легальном лоббировании выделения ресурсов в рамках федерального, регионального или муниципального бюджетов и дополнительных действиях, связанных с распределением бюджетных ресурсов для выполнения функций служения, обеспечения и обслуживания. Практическое (скрытое) согласование интересов заключается «на самом деле» в сборе сословной ренты с тех, чья сословная принадлежность считается ниже по рангу. Так, правоохранители собирают сословную ренту с предпринимателей, военнослужащие спецслужб и прокуроры — с правоохранителей, государственные гражданские служащие — со всех других сословий. Техники сбора, распределения ресурсов и сословной ренты интегрируют элементы административно-территориального деления в целостность Федерации.

В российской «реальности» не существует официальных институтов согласования интересов «по горизонталям» территориального устройства государства, таких как партсобрания в СССР. Но «на самом деле» такие институты есть. Это российское гражданское общество, о котором говорилось ранее, то есть неявные объединения служивых людей, живущих на территории одного муниципалитета. Цель такого объединения — координация действий по перераспределению ресурсов (приданных им в рамках служений) на обустройство разнородных поместий, в том числе и муниципальных районов, городских и сельских поселений как поместий глав их администраций.

Попытки формализовать и политизировать формы координации, существующие «на самом деле», которые пытается осуществить политическое руководство России, воссоздавая в рамках «Единой России» руководящую роль партии, во многом сейчас ограничены сословным законодательством, так как участие служивых людей в политической деятельности «не приветствуется» их начальниками или полностью запрещено сословными законами<sup>1</sup>. Сложилась, в общем-то, парадоксальная ситуация, когда претендующая на роль правящей партии структура в своей официальной деятельности демонстративно нарушает основополагающие для государства законы о государственной службе.

<sup>1</sup> 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». Приложение 29.

# 6 | СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

## Гражданское общество служивых людей

Таким образом, страна Российская Федерация «в реальности» состоит не только и не столько из своих субъектов. Регионы-субъекты — лишь одно из многих ее членений. Страна в первую очередь состоит из округов, то есть 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 «в реальности» 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 отношениями между поместьями разного рода и масштаба и отношений между ними «по понятиям», то есть по критериям социальной справедливости, варьирующим от поместья к поместью.

Российское государство — то есть система политической власти, интегрирующей элементы административно-территориального деления в политическую целостность — образовано отношениями между членами сословий, служащих в органах управления округами, столицами, регионами и муниципалитетами. А общество, 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 условиях перманентного и непреодолимого дефицита ресурсов определяют устойчивость государства и направление его развития.

Это государство-общество держится на системе связей по перераспределению ресурсов, в обиходе называемой «коррупцией», но ею не являющейся. Иначе: общество «в реальности» конституируется формальным дефицитом ресурсов и стремлением к их справедливому распределению. Именно дефицитарные связи 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», то есть 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. «Реальность» всегда противостоит тому, что есть «на самом деле». Впрочем, можно сказать, что и государство полностью интегрировано в так организованное общество. Они переходят друг в друга, и попытки их разделить столь же успешны, как и попытки найти вторую сторону ленты Мёбиуса.

«Реальность» государства и то общество, которое есть «на самом деле», — только разные представления того, что уже столетие пытаются понять исследователи с помощью импортных теорий, в которых отсутствуют необходимые понятийные средства.

Общество социальной справедливости устроено непрозрачно, причем это устройство таково, что все мотивы его членов направле-

ны 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 словесной 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 известно, 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.

Бесконтрольное развитие отношений административного торга и усложнение связей административного рынка приводит к тому, что все большая часть ресурсов осваивается самим рынком, то есть уходит на поддержание связей и отношений поместного образа жизни. При этом не остается ресурсов на собственно развитие — на то, что можно назвать экономическим ростом, что приводит к дефициту распределяемых ресурсов, об опасности которого я уже говорил.

Неинституализированные связи и отношения нашего гражданского общества служивыми людьми — борцами с коррупцией воспринимаются «в реальности» как нарушение предписанного конституционного и муниципального порядка, как коррупция, злоупотребление служебным положением, нецелевое использование бюджетных средств или их хищение. Масштабы общественно-гражданских связей

таковы, что не позволяют бороться с ними правовыми методами, разве что — что не исключено — масштабными «посадками» по логике сталинских репрессий. Власть, как представляется, пока не готова пойти на воспроизведение сталинской логики борьбы с тем, что считается коррупцией, прежде всего потому, что она тогда должна начать сажать сама себя.

Для объяснения сложившейся ситуации используется вполне определенная и всех устраивающая логика: утверждается, что масштабы нарушений порядка обращения с ресурсами связаны с несовершенством разделения полномочий между уровнями и ветвями власти, и потому для борьбы с негативными явлениями необходимо провести административные реформы, упорядочить полномочия, передав их либо другим ветвям власти, либо с одного уровня организации и управления административно-территориальной структуры на другой.

«В реальности» меняются положения о министерствах и ведомствах, создаются новые федеральные и окружные конторы, федеральные полномочия делегируются регионам и обратно, региональные полномочия делегируются муниципалитетам и обратно, отраслевые функции вместе с оргструктурами передаются региональным органам власти и обратно.

«На самом деле» люди — функционеры на региональном и муниципальном уровне остаются, как правило, на своих функциональных местах и живут в своих поместьях — в регионах, муниципалитетах, государственных или частных предприятиях или организациях, меняя только начальников. Вместе с людьми остаются и крепнут общественно-гражданские отношения, чаще всего нейтрализующие благие намерения высших должностных лиц государства. Внешне это сейчас выражается во взрывном росте количества поместий чиновников и коммерсантов и в повышении их социального «качества» — оформлении их как легитимной собственности членов семей. Можно даже предположить, что чем хуже (в смысле выполнения государственных планов и реализации намерений) обстоят дела «в реальности» государственной жизни, тем лучше «на самом деле» для поместий и помещиков, тем больше ресурсов они могут привлечь для обустройства пространства своей специфической российской общественно-гражданской жизни.

Представляется, что благие государственные намерения и действия (передача полномочий и административная реформа) обречены

на неудачу в принципе, так как не учитывают логики организации социального пространства страны. В лучшем случае можно только минимизировать административно-рыночные и общественно-гражданские отношения, упростив административно-территориальную структуру и элиминировав тем самым группы чиновников, выполняющих посреднические функции в управлении ресурсными потоками между уровнями организации социального пространства и между постсоветскими социальными группами — служивыми и обслуживающими условиями.

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 члены сословий, которые по политическим обстоятельствам были признаны виновными в хищении ресурсов или нецелевом их использовании, лишались своего статуса и своих поместий. Они пополняли ряды сословия «зэков» или получали «десять лет без права переписки».

Как я уже подчеркивал, те отношения, которые есть «на самом деле», коррупцией не являются. Принципиальная непубличность в распределении и освоении ресурсов в «на самом деле», в «реальности» проявляющаяся их нецелевым использованием или расхищением, есть имманентное свойство самой системы сословно-ресурсного общественного устройства. Оно повсеместно и неискоренимо, однако масштабы этого явления могут быть уменьшены за счет упрощения системы распределения ресурсов. В частности, за счет упрощения административно-территориального устройства, сложность и непрозрачность которого столь велика, что существенная, если не подавляющая часть ресурсов из «реальности» осваивается не в ходе инвестиционных программ и проектов, прокламируемых государством, а идет на обустройство поместий в ходе согласований между представителями многочисленных элементов «реального» административно-территориального деления страны и сословий.

Можно сказать о том, что ресурсно-сословная система подавляющую часть располагаемых ресурсов осваивает на собственные

внутренние потребности, скрытые в «на самом деле», мало что оставляя «в реальности» для «формирования инновационного потенциала», как сейчас принято говорить. Поэтому «реальность» всегда дефицитарна, в то время как в том, что существует «на самом деле», обычно демонстративное престижное потребление, вонне выражающееся в одежде служивых людей, марках их автомашин и часов и так далее.

Возвращаясь к таблице 14, на которой представлена административно-территориальная структура СССР, 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 значимее, чем соблюдение иных норм, в том числе хозяйственной и даже личной жизни. Угроза партийных санкций за нарушение партийных норм гораздо жестче регулировала поведение членов КПСС, нежели угроза даже уголовных санкций, тем более что привлечение к уголовной ответственности для членов КПСС было возможно только при одобрении партийными органами.

Наддиагональные части таблицы административно-территориальной структуры СССР состоят из списков членов бюро или пленума парткомитета соответствующего уровня, включенных в них «по должности». Наддиагональные части таблиц административно-территориальной структуры РФ состоят из списков членов служивых сословий, замещающих должности руководителей подразделений федеральных, окружных, столичных, региональных и муниципальных органов власти. «В реальности» России, как уже говорилось, согласование интересов осуществляется в рамках законов о государственных служениях и положениях о министерствах и ведомствах, утверждаемых Правительством РФ.

Рассмотрим теперь сечения этих таблиц по строкам «уровни организации» и столбцам «уровни функционирования». Так, на уровне организации «городской округ» представлены учреждения,

отделы и инспекции федеральных, отраслевых (окружных), столичных и региональных структур. Симметричный этой строке наддиагональный уровень управления «городских округов», например, включает в себя служащих этих организаций. Не существует на территории городского округа никакой формы согласования интересов этих служивых людей — как между собой, так и между ними и муниципальными чиновниками городского округа. Если в СССР членство в КПСС обеспечивало особого рода связность между советскими служивыми людьми, то в России такой связности нормативно еще нет, и не просматривается пока, как она может возникнуть. В официальном социальном пространстве муниципалитета федеральные, окружные и региональные структуры, с одной стороны, и муниципальные учреждения и организации — с другой, не сопряжены друг с другом.

Тем не менее, «на самом деле» связность и сопряженность существуют и пронизывают все структуры, расположенные на территории городского округа — в данном случае. Эта связность проявляется прежде всего в административном торге при обмене ресурсами, которыми располагает каждый служивый человек по факту исполнения своих служебных обязанностей. Так, например, руководитель отдела Федеральной миграционной службы, расположенного на территории городского округа, по роду служения дает (или не дает) разрешение на привлечение пришлой рабочей силы. И если у мэра городского округа возникает оперативная потребность в трудовых ресурсах, то он волей-неволей вынужден договариваться с данным чиновником о выдаче соответствующего разрешения. И если у этого чиновника возникнет потребность получить землеотвод, например, для строительства дачи, то мэр может, если у него «сложилась отношения» с этим чиновником, обеспечить ему особые преференции, не выходя при этом за рамки закона.

Таких отделов и инспекций федерального, окружного, столичного и регионального подчинения на территории городского округа, например, десятки, 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 административного рынка, которая по факту и представляет наше гражданское общество. Существует множество институтов этого гражданского общества, таких как сов-

местная охота, рыбалка, ресторан, баня или «открытый для своих дом». Иногда, в относительно небольших муниципалитетах, к такого рода институтам можно отнести конфессии, театры или закрытые клубы. Однако «в реальности» государственной организации этого общества не существует.

Это гражданское общество строго иерархизовано, 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 федерального или регионального подчинения формируются свои структуры гражданского общества, а на уровне 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 приводит к абсолютной, в большинстве случаев, их закрытости для внешнего наблюдения и изучения. Можно, как кажется, говорить об особой форме отечественного гражданского общества, обществе чиновников одного уровня территориальной организации. Институциональная организация такого общества весьма специфична. Это охота, рыбалка, баня, ресторанное или усадебное застолье, иногда местный приход или культурные формы проведения досуга, такие как театр.

Причем такое гражданское общество формируется только на муниципальных уровнях административно-территориальной организации, в том социальном пространстве, которое заполнено резидентурой федеральных, окружных, столичных и региональных контор в муниципалитетах и не регулируется писанным правом. Это общество «на самом деле» единственная реальность, так как любые ведомственные интересы и амбиции, планы государственного развития, инновационные проекты и бизнесы должны быть в первую очередь согласованы — «протерты» в банях, ресторанах, на рыбалке или охоте. Иначе их ждет печальная судьба.

Коммерция, в отличие от предпринимательства, на муниципальных уровнях в таких условиях возможна только как некоторые разрешенные «гражданским обществом начальников» действия, не ущемляющие интересов членов этого общества. Институт «крыши», вне

которого коммерческая активность, мягко говоря, затруднена, общераспространен, меняется только его форма: когда-то крышевали бандиты, теперь крышуют «силовики» или другие государственные и муниципальные служащие — по неявной договоренности с другими членами местного гражданского общества.

Рынок и рыночные отношения в этой структуре, как уже говорилось, невозможны в принципе, так как схлопывают «реальность» и «на самом деле» в нечто единое, совершенно неуместное в ресурсной организации жизни и сословной социальной структуре.

При всеобщей распространенности описанных выше феноменов, в государстве, тем не менее, отсутствует язык их легитимного описания. Гражданское общество и поместное обустройство служивых людей одного уровня чиновниками других уровней воспринимается как нарушение социальной справедливости при распределении ресурсов, как коррупция, злоупотребление служивым статусом, расхищение бюджетных ресурсов и их нецелевое использование. Но не как естественная форма отечественной организации социального пространства и социальной структуры.

### Многозначность представлений об устройстве государства

Представим теперь таблицу 8 как совокупность квадрантов:

1. Квадрант левый верхний, образованный отношениями между конституционными уровнями административно-территориального деления и одноименными уровнями управления, представляющий совокупность организаций и институтов, связывающих уровни этой формы организации в государственное целое.
2. Квадрант правый верхний, образованный отношениями между конституционными уровнями организации и муниципальными уровнями управления.
3. Квадрант левый нижний, образованный отношениями между муниципальными уровнями организации и конституционными уровнями управления.
4. Квадрант правый нижний, образованный отношениями между муниципальными уровнями организации и муниципальными же уровнями управления.

Таблица 15

Государственно-управленческое представление устройства государства

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ				
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные власти	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Федеральные учреждения, находящиеся в столицах	Окружные учреждения, находящиеся в столицах	Столичные власти	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Федеральные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Окружные учреждения и организации, находящиеся в регионах	Столичные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Подразделения федеральных предприятий, учреждения и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения окружных (отраслевых) учреждений, предприятия и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения столичных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов	Подразделения региональных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Подразделения федеральных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории муниципальных районов	Окружные (отраслевые) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Федеральные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских округов	Окружные (отраслевые) предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории городских поселений	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Федеральные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Окружные (отраслевые) предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений

Таблица 16  
Муниципально-управленческое представление  
структуры государства

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ  УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Подразделения федеральных предприятий, учреждения и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения окружных (отраслевых) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских округов	Подразделения столичных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов	Подразделения региональных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Подразделения федеральных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории муниципальных районов	Окружные (отраслевые) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Федеральные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских округов	Окружные (отраслевые) предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории городских поселений	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Федеральные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Окружные (отраслевые) учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений

Рассмотрим отношения между квадрантами. С позиций государственного управления (1-й и 3-й квадранты, чтение по столбцам таблицы), страна образована отношениями между совокупностью государственных организаций и подведомственных им отделов, управлений, инспекций и так далее, расположенных «на земле», то есть в муниципалитетах. В этой «реальности» государственного устройства управление и согласование интересов осуществляются законами о разного рода службах, положениями о министерствах и ведомствах и отношениями начальник — подчиненный, которыми связаны чиновники. Страна — при таком ее видении — состоит из государственных учреждений и ор-

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
Учреждения и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов — внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
Учреждения и организации городских округов на территориях городских поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории городских поселений	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
Учреждения и организации городских округов на территориях поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории поселений	Учреждения, предприятия и организации городских поселений на территории поселений	Власти поселений

ганизаций, в которых служат чиновники различных рангов. Их обеспечивают другие чиновники, а обслуживают представители нетитульных сословий.

С позиций «реального» муниципального управления (2-й и 4-й квадранты, чтение по столбцам таблицы) страна представляется совокупностью чиновников всех рангов, от которых зависит распределение государственных ресурсов, которые разнаряжены или могут быть разнаряжены муниципалитетам, представленным совокупностью муниципальных служащих. Служащие заняты заботой о благе народа. Под народом понимается совокупность рентных или иных

Таблица 17

Государственно-онтологическое представление  
устройства государства

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Федеральные округа	Окружные власти	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Федеральные учреждения, находящиеся в столицах	Окружные учреждения, находящиеся в столицах	Столичные власти	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Федеральные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Окружные учреждения и организации, находящиеся в регионах	Столичные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации

зависящих от бюджета социальных групп, живущих в разного рода муниципалитетах. Естественное для такой ситуации увеличение количества людей, ориентирующихся не на продажу труда, а на получение пособий, пенсий и зарплат, воспринимается при этом как свидетельство плохой работы многочисленных государственных и муниципальных контор.

С позиций государственно-онтологических (1-й и 2-й квадранты, чтение по строкам таблицы), страна представляется совокупностью разного рода государственных организаций и служащих в них людей. Члены нетитульных сословий значимы лишь в той мере, в которой они необходимы для выполнения государственных функций обслуживания, то есть как мобилизационный и трудовой ресурсы.

С позиций муниципально-онтологических (3-й и 4-й квадранты, чтение по строкам таблицы), страна представляется совокупностью разного рода отделов, подразделений, инспекций государственных организаций, расположенных в муниципалитетах. Эти несамостоятельные — с точки зрения иерархий сословной власти — структуры направляют и корректируют деятельность муниципалитетов, вводя ее в

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие

рамки, определенные государством на разных уровнях его организации и управления. Включенность чиновников во «всамделишные» отношения поместного образа жизни рассматриваются не иначе как коррупция, нецелевое использование или хищение ресурсов.

Таким образом, можно сказать, что есть по меньшей мере четыре разных представления страны, четыре России, имеющие общие элементы, но различающиеся онтологически. То есть «реальность» страны для ее чиновников и граждан неоднозначна, и «реальность» государственного управления, например, лишь в какой-то степени совпадает с «реальностью» ее устройства, ее онтологии.

При этом «всамделишное» отображается в «реальности» только как некое пространство, в котором чиновники и обыватели «воруют». Термином «воровство» рефлектирующие граждане государства обозначают практически все проявления той вынужденной общественно-гражданской жизни, на которую обрекают страну административно-территориальное устройство, сословная социальная структура и ресурсная организация того, что называется у нас экономикой. При том, что все эти институты служат высокой цели достижения социальной справедливости.

Таблица 18

Муниципально-онтологическое представление структуры государств

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ  УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Учреждения и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов – внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Учреждения и организации городских округов на территориях городских поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории городских поселений	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Учреждения и организации городских округов на территориях поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории поселений	Учреждения, предприятия и организации городских поселений на территории поселений	Власти поселений

## 7 | ИЗБЫТОЧНЫЕ ЕАЛЬНОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯ АРХАИЗАЦИИ

### Принудительная модернизация или архаизация?

Сотни лет уже, начиная с Петра Великого, страна подвергается насильственной модернизации. Одни властные реформаторы, впечатлившись внешними проявлениями «культурности» и «цивилизованности» в странах, где им пришлось побывать, или вообще понаслышке, перепахивают отечественное пространство, время и социальную структуру, пытаясь создать внешние подобию объектов своей любви. Другие, недовольные результатами модернизаций, стремятся вернуть страну в существующее только в их воображении идеальное прошлое. Парадокс в том, что искомое прошлое есть, как правило, результат уже забытого реформаторства. Третьи, начитавшись философствующих безумцев, пытаются построить «прекрасный новый мир», для чего им нужно прежде всего уничтожить старый.

Страна, тем не менее, сохраняется, меняясь в границах и формах политических режимов, но не в их модернизирующем содержании. Сохраняется благодаря тому, что любой отечественный режим называет «воровством», «блатом», «коррупцией» или «происками врагов народа» и с чем он, по видимости, борется. Поместное мироустройство и гражданское общество служивых людей во все времена были и остаются консервативной силой, трансформирующей модернизирующие усилия реформаторов в то, что называлось Российской империей и СССР, а сейчас называется Российской Федерацией.

На пути строительства нового мира из не устраивающей реформаторов страны использованы, казалось бы, все возможные варианты подражательных стратегий. В результате социальное пространство страны и ее социальная структура стали скопищем мало упорядоченных остатков иногда уже забытых — и всегда неудачных — реформаторских программ. Эти остатки скреплены поместными структурами, связанными между собой отношениями, для обозначения которых в публичном языке нет слов. Существующее пространство так наполнено объективированными последствиями разного рода модернизаций, начиная с петровской и кончая современными муниципальными новациями, что любые рациональные, казалось бы, его изменения приводят ко всем известным результатам<sup>1</sup>.

Борьба за целостность государства привела к тому, что вновь обострились сепаратистские настроения, особенно в национальных республиках, на Дальнем Востоке.

«Построение рынка» привело к формированию государственных корпораций, а «меры по стимулированию развития малого и среднего бизнеса» весьма способствовали развитию многообразных губернаторских, мэрских, прокурорских, чекистских и ментовских форм административного предпринимательства.

«Формирование демократии» привело к появлению пародии на КПСС и к вырождению возникшей было политической системы. В результате отсутствуют несиловые механизмы политического контроля за поведением, столь необходимые в периоды дефицита ресурсов и сопровождающих дефициты забастовок, стачек и бунтов.

Борьба с коррупцией грозит стать функционально тем же, чем были в сталинское время раскулачивание, ликвидация имперских сословий как классов и поиск и наказание «врагов народа».

<sup>1</sup> Действительно, практически все социальные и экономические новации последнего времени только обострили извечные особенности отечественного мироустройства. «Укрепление вертикали власти» увеличило количество разного рода служивых людей до астрономического количества и привело к тому, что дележ ресурсов между государственными корпорациями, министерствами, ведомствами, регионами и «частными предприятиями», контролируемые членами разного рода «узких кругов», родственниками, сослуживцами и земляками, принимает остроконфликтную форму. Все стороны, участвующие в конфликтах такого рода, обвиняют конкурентов в коррупции.

Попытки оформить идеологию современного Российского государства привели к стерилизации информационного, научного, интеллектуального и художественного пространства и заполнению его теми суррогатами, которые можно наблюдать при включении любого телевизионного канала, чтении газет и научных обществоведческих журналов.

Попытки оформить «место России в мире» привели к небывалому падению ее международного авторитета. Союзниками у России остались мировые аутсайдеры, а ее армия и флот находятся в таком состоянии, что стали скорее обузой, чем достоинством.

Развитие системы образования, то есть советской по происхождению раздачи соответствующего ресурса, привело к тому, что даже то, что было в этой сфере 30 лет назад, воспринимается как хорошее прошлое. Вместо образования сложилась практика сословной социализации. Вузы различаются теперь между собой тем, что выпускники заведений, где еще дают образование, уезжают за границу, а остальные идут на государственную службу, где надо знать только, у кого можно брать и кому надо давать.

Но самое, на мой взгляд, неприятное в том, что политические институты и люди воспринимают складывающуюся ситуацию не как дело рук своих, а как результат противодействия каких-то злых сил. Они лишены понятийных средств для рефлексии сложившегося положения.

Мне представляется, что одна стратегия, тем не менее, не реализовывалась. Я назвал бы ее архаизацией, то есть возвратом к той организации социального пространства, которая, как представляется, была специфичной для России до того, как Петр I съездил за границу и привез оттуда лекала, по которым начал выкраивать новое государство. Проблема, с моей точки зрения, заключается в том, чтобы такую архаизацию можно было провести, избежав революционных потрясений и сохранив страну хотя бы в нынешних ее границах.

Мне кажется, что без архаизирующих административно-территориальных преобразований, направленных на то, чтобы слить в единое социальное целое то, что сегодня расслоено на «реальность» и «на самом деле», вряд ли возможно достижение любых целей, которые пытается сформулировать власть.

Вячеслав Глазычев в комментариях к одному из вариантов этого текста написал, что «...нельзя так походя предлагать столь жесткую ар-

хаизацию». Думаю, однако, что без радикальной архаизации административно-территориального устройства государства его — государство — рано или поздно ждет печальная судьба Российской империи и СССР, в которых в момент крушения «реальность» растворилась в многообразии легализовавшихся поместий, исторически одноментно ставших новыми «реальностями».

### Административно-территориальная структура как последствие реформаторства

Громоздкость всей административно-территориальной структуры очевидна. Она, во многом представляет собой конгломерат из остатков разных режимов, структура которого практически не осознана и поэтому не учитывается ни в теории государственного устройства, ни в практике государственного управления. Так, например, в «Программе-2020» страна представлена только как совокупность регионов и «отраслей народного хозяйства», существующих, как говорилось выше, в основном как формы статистического учета, а не как политические и экономические реалии. Никакие иные формы деления в нее не включены, а значит, и не стали предметом эконом-политического целеполагания.

Как уже говорилось, государственная организация социального пространства включает в себя:

- собственно административно-территориальное деление, то есть уровни, определенные Конституцией РФ (федеральный, столичный, региональный);
- уровни, определенные законом о местном самоуправлении (№ 131-ФЗ) (городских округов, муниципальных районов, городских поселений, поселений);
- военно-административное деление, в котором страна разбита на военные округа, предназначенные для защиты от внешних врагов;
- территориальные командования внутренних войск, в которых страна разбита на округа, предназначенные для защиты от внутренних врагов;
- административно-политическое деление, в котором страна разбита на округа, совпадающие в своих границах с федеральными округами. В системе федеральных округов, руководство которых состоит

в штате Администрации Президента РФ, координируется деятельность силовых, правоохранительных и некоторых иных структур;

- отраслевое деление, в котором страна разбита на экономические и иные функциональные округа, то есть внутреннюю территориальную структуру министерств и ведомств. В последние годы отраслевое-функциональное деление тем или иным образом привязывается к федеральным округам, то есть к политическому вектору административно-территориального деления, однако это не решает проблем, связанных с громоздкостью, а скорее усугубляет их.

Каждое из этих делений имеет свою историю создания и перманентного реформирования. Эта совокупность делений территории страны предназначена для отчуждения ресурсов (и силового обеспечения отчуждения) с нижних уровней территориальной иерархии, концентрации их и последующего «справедливого» распределения по единицам административно-территориального деления и сословиям (согласно рангам сословий) и внутри сословий — согласно рангам их членов. Эта структура плохо совместима с внутренним рынком, ведь на нем ресурсы должны конвертироваться в товары и деньги, которые распределяются заведомо социально несправедливо, формируя классы богатых и бедных. Такова суть рынка. Однако она хорошо совместима с внешними рынками, так как на границах государства экспортируемые ресурсы, консолидированные государством, превращаются в деньги и товары, купленные за эти деньги на внешних рынках. Эти товары снова государством превращаются в ресурсы, необходимые для обеспечения государственных нужд и нормативных потребностей сословий в товарах широкого потребления.

Очевидно, такая структура несовместима с любым развитием, тем более с развитием инновационным, так как по определению она консервативна и может стремиться только к самосохранению и самовоспроизведению.

Ранее я пытался показать, что Россия в настоящее время не конфедерация, не федерация и не унитарное государство, а внутренне экономически и политически противоречивое территориальное образование, ресурсное устройство которого таково, что оно — устройство — в процессах административного торга за распределение ресурсов блокирует практически все инновационные процессы как в сфере экономики, так и в сфере внутренней организации государственной и муни-

ципальной жизни. Ресурсы перенаправляются на обустройство разного рода поместий: от регионов как поместий глав их администраций до дач как поместий служивых людей, коммерсантов, бюджетников и работающих по найму.

Если сохраняются существующие принципы административно-территориального устройства и всеобъемлющие ресурсные отношения, то попытки «либерализовать» это устройство в целом, то есть «построить рынок» и сделать государство полноценной федерацией или конфедерацией, вероятнее всего приведут к его деструкции и по границам регионов – поместий, и по границам каких-либо поместий внутри регионов.

Другим из путей консолидации многим представляется формирование унитарного государства за счет ограничения прав элементов деления в части распоряжения ресурсами. Однако создание унитарного государства на территории, охватывающей одиннадцать часовых поясов, – явно неподъемная задача, особенно в условиях необустроенности границ и геополитической динамики. Кроме того, унитаризация государства может интенсифицировать процесс превращения поместий в вотчины и, соответственно, чревато конфликтами между вотчинами. Даже опыт СССР с его руководящей ролью КПСС вряд ли возможно повторить в сегодняшних условиях, особенно если учитывать, чем закончилось существование советского государства и какие издержки потерпела страна и в ходе построения социалистического светлого будущего, и в процессе трансформации советского наследия в современное состояние.

Третий путь консолидации «в реальности», как мне представляется, может основываться на упрощении (архаизации) административно-территориального устройства за счет элиминации уровней деления, несущих исключительно посреднические функции при управлении ресурсами. Элиминация уровней административно-территориального устройства может привести к исчезновению части «узлов», в которых ресурсы распределяются и перераспределяются, и уменьшить издержки, связанные с чрезмерным развитием отношений административного торга, освободив ресурсы для собственно экономического, инновационного развития. При этом я рассматриваю только собственно административно-территориальное деление, так как его другие формы, в том числе отраслевые, могут меняться сопряженно с ним.

При элиминации некоторых уровней деления исчезнет и часть того пространства, которое есть «на самом деле», то есть современные формы поместной организации жизни. Ведь то, что существует «на самом деле», как мне представляется, не поддается никаким преобразующим и модернизирующим усилиям. Оно существует только потому, что такова «реальность», и может быть изменено только через преобразование «реальности», а не непосредственно, и уж тем более не может быть изменено репрессиями.

### Избыточность уровня городов федерального значения

В столичном (городов федерального значения) уровне организации и функционирования административно-территориальной структуры сконцентрированы в основном посреднические функции. Это свойство не имманентно системе деления, а скорее исходит из имперской и советской традиции, порождая традиционные конфликты и несуразности.

Москва и Санкт-Петербург – формальные центры Федерации, центры округов, центры регионов и в то же время города. Здесь сосредоточены все виды власти, особенно силовой, управление которой осуществляется только из столиц. Кроме того, это идеологические, финансовые, экспертные, научные и прочие центры страны.

В Москве и, в меньшей степени, в Петербурге сконцентрированы и перемешаны федеральные, столичные, окружные функции и функции субъекта Федерации, так что когда в провинции говорят о «руке Москвы», то имеют в виду и федеральную власть, и окружную, и региональную власть, равно как и частную финансовую активность москвичей, практически их не разделяя. Распоряжение подавляющей частью ресурсов, собираемых на периферии Федерации, осуществляется столицами. При этом огромную, непропорционально численности населения, долю ресурсов эти города осваивают на собственные нужды, что уже привело к резкой дифференциации по уровню потребления между москвичами и немосквичами.

Москва и, в меньшей степени, Петербург выступают как посреднические структуры между государством и регионами при сборе ресурсов, так как существенная часть корпораций и больших бизнесов, собственное производство которых находится в регионах, зарегистри-

рована в городах федерального значения, платит в них столичные налоги и ренту. Они выступают как посреднические структуры и при распределении ресурсов регионам, так как большая часть банков — распорядителей финансовых ресурсов, находится в столицах.

Именно посредническая функция является ключевой для столиц, так как рента со статуса города федерального значения позволяет так шиковать московским и, в меньшей степени, питерским властям. Необходимость «согласовывать» и «проплачивать» любые решения столичным людям (без различия федеральных государственных служащих, коммерсантов, чиновников правительства Москвы, работников аппаратов многочисленных округов) довлеет над провинциальными чиновниками и коммерсантами. Возник устойчивый стереотип отношений между столицами и периферией, проявляющийся и в мелочах, вроде того, что «гости столицы» оплачивают ресторанные счета москвичей — партнеров по переговорам. Активность московских предпринимателей на периферии страны, как правило, интерпретируется автохтонами как вмешательство федерального центра в дела регионов и муниципалитетов. Негативизм по отношению к Москве во многом сформирован как реакция «местных» на колонизационные устремления «москвичей» и на различия в ресурсном обеспечении столиц и периферии страны.

Выделенный статус Москвы и Санкт-Петербурга как «городов федерального значения» скорее порождает вал экономических, политических и социальных проблем, чем их решает. Латентное противостояние двух столиц, Москвы и Петербурга (новомодный московский термин «питерское иго»), с одной стороны, и явное противопоставление Москвы России («Москва — не Россия») — с другой, стали одной из многих актуальных, но публично не обсуждаемых и практически нерешаемых политических проблем нашего социально-экономического устройства. Кроме того, само значение федеральных уровней административно-территориальной организации (Федерации и округов) во многом нивелируется статусом городов федерального значения, в которых концентрируется существенная часть скрытой власти, консолидирующей и распределяющей ресурсы — обычно вопреки политике федеральных властей.

Элиминация уровня городов федерального значения на практике означает только то, что нынешние столицы из субъектов Федерации превратятся в обычные городские округа или, если изменится адми-

нистративно-территориальный статус городов, в обычные города, в которых пребывают федеральные и окружные власти. Эти города не будут иметь конституционных преференций перед другими селитебными территориями Российской Федерации.

### Избыточность регионального уровня административно-территориальной организации

Регионы, если рассматривать правовое поле, суть промежуточные уровни организации административно-территориальной структуры — между Федерацией и муниципальными образованиями. Они выступают в роли фильтров при сборе ресурсов и как раздаточный механизм при распределении ресурсов. При этом и в ходе сбора, и в ходе их распределения на этих фильтрах оседает непропорционально большое количество ресурсов. «На самом деле» эти ресурсы осваиваются и превращаются в поместья региональных функционеров и коммерсантов, на фоне которых поместья-дачи муниципальных чиновников смотрятся как хижинки.

Любая инициатива федерального центра, направленная на улучшение образования, например, и подкрепленная федеральными же ресурсами, трансформируется регионами в распределение этих ресурсов между городскими округами и муниципальными районами согласно неким неявным критериям, обычно основанным на интуитивных представлениях о социальной справедливости и минимальной статистике потребностей. Минимальной потому, что государственная статистика работает с укрупненными показателями, а муниципальной статистики нет как института.

Регионы выступают — в основном — в роли получателей ресурсов из федерального центра и в роли поставщика отчужденных на его территории ресурсов федеральному центру. Баланс между отчуждаемыми и распределяемыми ресурсами проявляется вовне как уровень жизни населения региона, то есть как обеспеченность населения необходимыми ресурсами и как уровень защиты этого населения от разного рода угроз.

Обеспеченность населения ресурсами разного рода является основным интегральным показателем деятельности региональных властей, которые обязаны обеспечить поступление ресурсов либо за счет

собственных возможностей региона, либо за счет притока ресурсов из центра. Поэтому, вне зависимости от статуса и от лояльности региональных властей центру, задача региональных властей заключается в том, чтобы предстать перед федеральным центром «бедным», нуждающимся в централизованно распределяемых ресурсах, получить ресурсы извне региона и освоить их — с точки зрения региона — оптимальным образом. Для этого регионы приbedняются, всячески акцентируя реальные или придуманные проблемы.

Такой источник ресурсов, как развитие собственного, внутрирегионального производства, в последнее время становится все более проблематичным, поскольку, чем больше ресурсов имеется в регионе, тем на меньшую долю федеральных ресурсов он может рассчитывать. Институализация разделения регионов на доноров и реципиентов стимулировала переход регионов в категорию депрессивных и, соответственно, получающих ресурсы из федерального центра.

Регионы не заинтересованы в явном приращении собственного ресурсного потенциала и в легальной мобилизации тех ресурсов, которыми потенциально располагают, так как — согласно логике ресурсной организации — этот потенциал неизбежно будет в той или иной форме национализирован (сдан в общий котел федерального бюджета) и отчужден от региона. Они заинтересованы в формировании образа дотационного, бедного, ущербного региона — с целью максимизировать приток ресурсов извне.

При этом регионы втихую стремятся тем или иным образом сформировать собственные источники получения ресурсов, в том числе и производственных, не подотчетных федеральному центру, то есть развивают теневую экономику, хотя бы они этого или не хотят. Никакая система отчетности, даже такая, как введенная недавно система оценки деятельности региональных и муниципальных органов власти, не решит проблем, заложенных самим существованием регионального уровня территориальной организации государства<sup>1</sup>.

Достаточно сказать, что для того, чтобы средства «приоритетных национальных проектов» дошли — через регионы — до непосредственных получателей, пришлось выстраивать систему тоталь-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

ного федерального контроля за их прохождением, минимизируя региональное влияние на их распределение. Как показывает практика, это не очень помогло в реализации национальных проектов, чему свидетельством многочисленные следственные и судебные дела о нецелевом использовании и расхищении ресурсов, направленных на реализацию этих благих намерений федеральной власти.

Региональный уровень организации и функционирования административно-территориального пространства противоречит всем динамичным процессам на территории Федерации: от складывающейся новой системы расселения (в которой существенная часть занятых в регионах зарегистрирована в городских округах — центрах регионов, а распределяет свою жизнь между городской квартирой и дачей или между местом регистрации в провинциальном муниципалитете и отходническим местом приложения труда в региональной столице) до развития муниципальной экономики, агентов которой «кошмарят» разного рода региональные контролеры и инспекторы.

И наконец, при обсуждении вопроса «о сохранении целостности государства», столь важного для власти, все дискуссионты предполагают, что деструкция государства будет идти в форме выделения регионов из его состава. То есть само существование таких элементов государственного устройства, как регионы, предполагает возможность их отделения от государства. Как говорилось выше, регионы, уже по факту своего существования, и в наиболее «спокойные» времена ведут самостоятельную и в какой-то степени противопоставленную федеральному центру политику, скрывая ресурсы, присваивая их, расхищая или перенаправляя их на обустройство поместий глав администраций и прочих служивых людей. А когда дефицит ресурсов становится критическим, регионы в лице своих руководителей — в поисках ресурсов — начинают «смотреть на сторону», стремясь увеличить свою независимость, иногда, как показал опыт начала 90-х годов, вплоть до отделения и превращения поместий в отдельные государства или квазигосударственные образования, такие как заявленная, но не состоявшаяся Уральская республика.

Элиминация регионального уровня административно-территориального деления позволит приступить к решению многих проблем, кажущихся сегодня непреодолимыми.

## Неоднородность муниципальных уровней организации пространства

В Федеральном законе № 131-ФЗ (имеющем, как показано выше, весьма опосредованное отношение к местному самоуправлению и самоорганизации местных сообществ) определены четыре типа муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы, городские поселения и поселения. Ранее обосновано, что это не типы поселений, а уровни организации и функционирования муниципального пространства. В этом пространстве реализуется некоторое феноменологическое многообразие муниципалитетов, существование которого формально не задано корпусом законов о местном самоуправлении. Это многообразие формируется за счет представленности федеральных, окружных, столичных и региональных структур на территориях муниципалитетов (таблица 8) и за счет отношений между уровнями муниципального пространства.

Например, городские округа, в которых размещены ЗАТО (такие как Северск), принципиально отличаются от городских округов, в которых расположены столицы субъектов Федерации (таких как Томск). Муниципальные районы, в которых расположены разного рода зоны (экономические, игровые, пограничные и пр.), принципиально отличаются от обычных сельских муниципальных районов. Городские поселения, ранее бывшие районными центрами, принципиально отличаются от городских поселений-слобод, возникших когда-то вокруг промышленных предприятий и НИИ советской экономики, так называемых монофункциональных городов. Поселения российской глубинки принципиально отличаются от пригородных поселений столиц субъектов Федерации, хотя по закону они имеют один и тот же статус.

Нормативно-правовые рамки муниципальной жизни ни в коей мере не учитывают имеющееся (и практически не описанное) многообразие муниципальных образований, что порождает множество проблем как в собственно муниципальной жизни, так и в отношениях между муниципальными властями, с одной стороны, и федеральными и региональными властями — с другой. В одних муниципалитетах сконцентрировано множество предприятий и организаций федерального, окружного, регионального подчинения, в то время как в других они практически не представлены. Так как бюджеты местного самоуправления формируются за счет налогов и сборов, в том числе и с работни-

ков предприятий и организаций, то там, где на территории муниципалитетов размещены такие организации, наполняемость бюджетов выше. Там же, где таких организаций нет, муниципалитеты практически полностью зависят от потока ресурсов, идущего из регионов и Федерации.

Априорная и не учитывающая многообразия селитебных территорий классификация, порожденная законом № 131-ФЗ, стимулировала, в частности, гипертрофированное развитие «всамделишного» социального пространства. Она загоняет поселения в рамки, в которых они не умещаются. И в поисках выхода их власти — волей-неволей — действуют так, что результатом становится поместное мироустройство.

Без формальной экспликации этой неоднородности нельзя учесть сложившееся многообразие муниципалитетов и, соответственно, скорректировать систему сбора и распределения ресурсов в зависимости от типа муниципалитета.

Необходимо, с моей точки зрения, отказаться от заданной законом № 131-ФЗ классификации селитебных территорий и перейти к новой, учитывающей как специфику конкретного социального пространства, так и отношения с федеральными и окружными предприятиями и организациями, расположенными на территории поселений.

## Неадекватный статус муниципальных районов

Муниципальные районы являются новацией, введенной Федеральным законом № 131-ФЗ. Муниципальные районы опосредуют отношения распределения ресурсов между регионами, с одной стороны, и городскими поселениями и поселениями — с другой. Органы управления муниципальными районами дислоцированы, как правило, в городских поселениях и поселениях, ранее бывших районными центрами и имеющими собственные органы муниципальной власти. В них консолидированы нормативные функции распределения ресурсов и управления образованием, здравоохранением и пр. в той части и объеме, которая им приписана законом о местном самоуправлении.

Факт существования муниципальных районов приводит к тому, что ресурсы, распределяемые Федерацией и регионами на нужды городских поселений и поселений (в которых люди и живут), концент-

рируются районными муниципальными властями и осваиваются ими – в свою пользу – по той же логике, которой руководствуются региональные власти. При этом оказываются обделенными жители других поселений, так как подавляющая часть ресурсов осваивается в административном центре муниципального района и на административные же нужды.

Муниципальные районы – в каком-то смысле прямые наследники административных районов СССР. Административные районы СССР, если следовать концепции В. Ефимова, функционально во многом аналогичны имперским поместьям. Существенной обязанностью «партийного помещика» было (как в имперские времена забота о крепостных) обеспечение населения района полагающимися ему ресурсами – согласно нормам снабжения и обеспечения, как и изъятие «излишков» ресурсов для сдачи центру или для перераспределения в пределах района.

Наследовавшие административным районам СССР постсоветские сельские административные районы во многом были приватизированы районными элитами, использовавшими советскую ресурсную инерцию для первоначального накопления капитала. В частности, руководители и специалисты колхозов и совхозов, приватизировав землю, в некоторых регионах достаточно успешно сформировали вполне рыночные предприятия. Другие ресурсы, расположенные на территории районов, такие как леса, вода, также были явно или неявно приватизированы, оказавшись в распоряжении или владении членов районных, городских и региональных элит, то есть наиболее высококачественных представителей служивых сословий, и коммерсантов, обслуживающих разного рода бюджеты.

Административные районы после распада СССР во многом потеряли свои функции посредников в изъятии ресурсов и их распределении, передав их подразделениям федеральных, окружных и региональных государственных ресурсных контор. В дальнейшем, после издания закона № 131-ФЗ, административные районы преобразовались в муниципальные районы с весьма расплывчатыми функциями. Но муниципальные районы не являются муниципалитетами по определению. Это не более чем функциональное образование, дислоцированное в районном центре – городском поселении или поселении – и занятое, в основном, распределением ресурсов, получаемых им из регионов и федерального центра. Избыточность уровня муниципальных районов видна невооруженным глазом.

Мне кажется, что вполне функциональным было бы восстановление уровня административных районов, как элемента государственного административно-территориального деления. Это поможет консолидировать официально («в реальности») деятельность многочисленных чиновников федерального, окружного, регионального подчинения под руководством главы администрации района – государственного чиновника соответствующего уровня. А уровень муниципальных районов ввиду полной его дисфункциональности следует элиминировать. Тем самым некоторая часть того, что есть «на самом деле», будет переведена «в реальность» и станет несколько более контролируемой.

### Неадекватный статус городских округов

Существенная (около 75 %) часть населения страны зарегистрирована в городах (городских округах и городских поселениях, если следовать терминологии закона № 131-ФЗ), однако именно города имеют какой-то не вполне определенный административно-территориальный статус. Именно в городах сосредоточена большая часть трудовых ресурсов, капитала, промышленного и научного потенциала. Однако наличие надстройки над ними (регионов), которая опосредует как отношения между городами, так и отношения между городами и федеральным центром, препятствует включению городов в экономические и социальные процессы.

Городские округа представляют собой новацию, введенную законом о местном самоуправлении. Предполагается, как уже говорилось, что это особого рода муниципальные образования, в которых муниципальная жизнь реализуется на «внутригородских территориях», не имеющих формального статуса «в реальности» и совпадающих в своих границах, как правило, с дореформенными административными внутригородскими районами (в городах, имевших до реформы районное деление).

В больших городах (где до принятия закона № 131-ФЗ было районное деление) муниципальным законодательством не предусмотрено существования административных районов. Но «на самом деле» это районирование обычно сохраняется. Правовой статус таких территорий не определен. Это не административные районы, аналогичные районам СССР, так как федеральные, окружные и региональные чиновники районного уровня не подчиняются властям этих районов.

И не муниципальные районы, так как их существование не определено законами о местном самоуправлении. Это невнятные внутригородские территории, совпадающие в своих границах с исчезнувшими административными районами и совмещающие их функции с функциями, которые в явном или неявном виде делегированы городскими муниципалитетами своим внутригородским подразделениям.

Нормативное (определенное законом № 131-ФЗ) представление о городах по крайней мере не учитывает хотя бы того, что существенная их часть представляет собой слободы, которые сформировались и существуют как поселения при предприятиях. Даже большие города фактически представляют собой совокупности слобод. Так, Новосибирск можно рассматривать как такую совокупность, образованную чаще всего не связанными друг с другом слободами Советского района (научная слобода при Сибирских отделениях Российской академии наук, Академии медицинских наук и Академии сельскохозяйственных наук), Дзержинского района (слобода при предприятиях бывшего Средмаша и Минавиапрома), Кировского района (слобода при предприятиях Миноборонпрома) и так далее.

Особенности слободской инфраструктуры больших городских округов таковы, что, как правило, не позволяют реализовываться самоорганизации их жителей, и, следовательно, они не могут быть самоуправляемыми. Городские округа по особенностям своей организации скорее должны управляться административно. Прежде всего потому, что городская инфраструктура (особенно в городах с населением более пятидесяти тысяч человек) настолько сложно устроена и так зависит от распределяемых государственных ресурсов, что для управления ею в наших условиях необходима административная власть, государственная или муниципальная, но не местное самоуправление.

Существующая организация пространства также ни в коей мере не учитывает многообразия городов, разделяя их всего на три типа: города федерального значения, городские округа и городские поселения. Тем самым Обнинск, например (50 тысяч человек), и Новосибирск (1,3 миллиона человек) имеют один и тот же статус городских округов.

Представляется, что в перспективе большие города должны стать элементами еще одного — городского — уровня государственной организации административно-территориального пространства наряду с федеральным, окружным и уровнем административных районов.

## 8 | ЛОГИКА ВОЗМОЖНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

Логика архаизации  
административно-территориальной структуры

**П**риводимые в работе схемы административно-территориального устройства дают формализованную возможность рассмотреть административно-территориальную структуру страны как целостность в ее связях с сословной структурой и, соответственно, более-менее детально проанализировать возможности ее трансформации.

Предлагаемые логики изменения административно-территориального деления (то есть преобразование таблиц) направлены, в первую очередь, на то, чтобы минимизировать то пространство, которое существует «на самом деле». Такие преобразования, как подчеркивалось выше, возможны только «в реальности».

Для существующей в настоящее время «реальной» административно-территориальной структуры характерны:

- избыточность уровней иерархии;
- принципиальная несопряженность государственных и муниципальных уровней организации и функционирования-управления;
- принципиальный отказ от учета многообразия муниципальных образований и тенденция к их принудительной унификации за счет отнесения к четырем типам муниципалитетов;
- монополизация государством функций жизнеобеспечения и фрагментарное делегирование части этих функций муниципалитетам;
- отнесение к муниципальным образованиям больших городов, в которых не может быть сформировано муниципальное пространство;

- неполитические формы согласования интересов единиц административно-территориального деления;
- отсутствие координирующих органов управления государственными конторами на уровне городских округов и муниципальных районов.

Следовательно, задачами изменения принципов административно-территориального деления являются:

- преодоление избыточности уровней деления;
- сопряжение государственных и муниципальных уровней административно-территориального деления в части учета государством многообразия муниципальных образований;
- демонополизация функций жизнеобеспечения;
- изменение статуса больших городов;
- политизация форм согласования интересов единиц административно-территориального деления;
- формирование государственных координирующих органов управления на уровне районов.

В конечном счете, задачей такой реформы может быть формирование такой внутренней структуры унитарного (скорее всего) государства, отношения между элементами которой регулировались бы явными и преимущественно политическими методами.

Преобразование административно-территориальной структуры предполагает, как следствие, сужение пространства административного торга и расширение муниципального пространства как среды жизни населения.

Для этого нужно:

1. Элиминировать столичный (города федерального значения) уровень административно-территориальной организации и функционирования.
2. Элиминировать региональный уровень административно-территориальной организации.
3. Элиминировать уровень муниципальных районов, заменив его уровнем административных районов — элементом государственного административно-территориального деления.
4. Придать уровню городских округов (городов) статус государственного уровня административно-территориальной организации.

5. Провести нормативную типологию городов в зависимости от их значения (федерального или окружного), придать типологии формальный (законный) статус и определить структуру управления городами в зависимости от их типа.
6. Провести типологию муниципальных образований в зависимости от представленности в них федеральных, окружных и городских интересов и функций и нормативно зафиксировать типы муниципалитетов, определив формы и специфику местного самоуправления в каждом типе муниципальных образований.
7. Привести в соответствие с изменившейся административно-территориальной организацией пространства законы о государственной гражданской и муниципальной службах, ликвидировать статус «региональный государственный гражданский служащий» и ввести статусы «городской (районный) государственный гражданский служащий», и «муниципальный государственный гражданский служащий».
8. Дать возможность обычным (негосударственным) муниципальным служащим участвовать в малом и среднем предпринимательстве, сняв запреты, имеющиеся в сегодняшнем законодательстве.

### Возможная административно-территориальная структура

Упрощение территориального устройства государства возможно, как уже говорилось, за счет элиминации избыточных и нефункциональных уровней административно-территориального деления. Сложность и политическая проблемность таких изменений очевидны, ведь часть уровней административно-территориальной иерархии задается Конституцией РФ, и элиминация не может быть осуществлена без ее изменения. Однако, несмотря на откровенную утопичность такой постановки задачи в сегодняшних условиях, ее, как мне кажется, можно обсуждать. Может быть, от такой дискуссии будет больше толку, чем от усилий по построению рынка, внедрению демократии и борьбе с коррупцией.

Сосуществование федерального конституционного и муниципального компонентов административно-территориального устройства, изначально введенное из откровенно имитационных предпосы-

лок, сейчас создает возможности для иной формы административно-территориального устройства государства, в котором вероятность его деструкции будет гораздо меньше, чем в случае полной унитарности, например.

Если исходить из того, что политическое районирование страны и впредь будет основываться на системе федеральных округов, то их количество может быть увеличено. Эти округа могут изменить свой статус и из административно-политических единиц устройства государства превратиться в административно-экономические, с сохранением части своих политических функций. При формировании структуры федеральных округов можно будет основываться на экономическом районировании (регионах МЭР) или на других принципах, но любая организационная реализация этих принципов должна предполагать расширение функций органов управления федеральными округами с включением в них функции распределения материальных и финансовых ресурсов, в отличие от сегодняшней ситуации, когда федеральные округа распределяют только административно-властные ресурсы.

Элиминация регионального уровня административно-территориального устройства приведет к тому, что регионы исчезнут как политические субъекты и как элементы административно-территориального деления. Функциональное место регионального уровня деления займет городской уровень административного устройства, то есть города из муниципалитетов должны превратиться в элементы конституционного государственного устройства, пусть даже и не прописанные в тексте основного закона. Ведь и федеральные округа также в нем не прописаны, но тем не менее они являются основой административно-политического деления.

Уровень городов федерального значения может быть элиминирован. Москва и Санкт-Петербург потеряют и свой выделенный статус городов федерального значения, и статус особых субъектов Федерации. Они превратятся в обычные города федерального значения, в отличие от других городов – окружного значения. Нынешние столичные города регионов в результате будут непосредственно замыкаться на управляющие органы федеральных округов. Их количество может быть равно количеству столиц нынешних субъектов Федерации плюс некоторое количество городов на территории сегодняшних субъектов Федерации, ныне имеющих статус городских округов и способных по

своему значению для Федерации или округа претендовать на статус элементов государственного устройства.

Уровень муниципальных районов также может быть элиминирован. Его место займет уровень административных районов как элементов государственного территориального устройства. В административных районах могут быть консолидированы управленческие ресурсы, которые сейчас представлены на территориях городских округов и муниципальных районов инспекциями, отделами и другими самостоятельными подразделениями федеральных, окружных и региональных органов управления.

Уровни городских и сельских поселений, существующие не «в реальности», но «на самом деле», могут быть слиты в один собственно муниципальный уровень территориальной организации.

Таким образом, из сегодняшней административно-территориальной структуры, образованной отношениями между четырьмя конституционными уровнями и четырьмя муниципальными уровнями, может возникнуть новая административно-территориальная структура, образованная отношениями между четырьмя собственно государственными и одним муниципальным уровнем.

Рассмотрим строки этой таблицы. Отношение между федеральным уровнем деятельности и окружным уровнем организации, как и сегодня,

Таблица 19

Схема гипотетической административно-территориальной структуры

УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	УРОВНИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)	ГОРОДСКОЙ	АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Федеральные органы власти	Федеральные органы власти	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)	Федеральные округа	Федеральные округа	Окружные власти, федеральные министерства	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные муниципальные служащие
ГОРОДСКОЙ	Города федерального значения	Города федерального значения	Города окружного значения	Городские власти	Государственные служащие	Муниципальные служащие
АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ	Административные районы федерального значения	Административные районы федерального значения	Административные районы окружного значения	Внутригородские административные районы	Власти административных районов	Муниципальные служащие
МУНИЦИПАЛЬНЫЙ	Муниципалитеты федерального значения	Муниципалитеты федерального значения	Муниципалитеты окружного значения	Внутригородские муниципалитеты	Внутрирайонные муниципалитеты	Муниципальные власти

представлено основным элементом административно-политического районирования — федеральными округами. Их количество может быть увеличено с нынешних 7 до, например, 15–20 таким образом, чтобы их границы совпадали не с оперативно-территориальными командованиями Внутренних войск, а с границами экономических районов-округов МЭР.

Отношения между федеральным уровнем деятельности и городским уровнем организации объективируются как города федерального значения, к которым могут быть отнесены не только Москва и Санкт-Петербург, но и — например — Сочи, Калининград, Владивосток, а также другие сегодняшние городские округа, имеющие особое значение для Федерации, такие как закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

Отношения между окружным уровнем деятельности и городским уровнем организации интерпретируются как города окружного значения, к которым могут быть отнесены все «миллионники» (кроме городов федерального значения), а также «вторые» и «третьи» города сегодняшних субъектов Федерации с населением, превышающим некую величину, например, более ста тысяч человек, такие как Новокузнецк, Бийск, Новочеркасск или Таганрог.

Рассмотрим уровень административных районов. Отношения между федеральным уровнем деятельности и уровнем организации «административные районы» могут интерпретироваться как административные районы федерального значения, к коим могут быть отнесены административные районы городов федерального значения, особые экономические зоны, пограничные и иные районы, имеющие особое значение для Федерации.

Отношения между окружным уровнем управления и уровнем административных районов могут интерпретироваться как административные районы городов окружного значения, а также другие административные районы, имеющие особое значение для федерального округа, в который они входят. Таковыми могут быть, например, районы, в которых расположены рекреационные территории или зоны добычи и переработки сырья.

Отношения между городским уровнем управления и уровнем организации «административные районы» могут интерпретироваться как внутригородские административные районы, то есть как низший уровень государственной власти в городах, subordinированный собственно государственной городской власти.

Теперь перейдем к собственно муниципальному уровню. Отношения между федеральным уровнем деятельности-управления и муниципальным уровнем организации могут интерпретироваться как муниципалитеты федерального значения. В таком муниципалитете федерального значения присутствуют органы государственной власти федерального, окружного, городского и районного уровней. Функция органов государственной власти заключается в распределении ресурсов, необходимых для обеспечения тех функций, благодаря которым город и имеет выделенный федеральный статус.

В то же время жизнь населения этих городов обеспечивается органами местного (муниципального) управления, конституционно независимыми от государственной власти. Для того чтобы обеспечивать связность между муниципальным и государственными уровнями, необходимо, очевидно, чтобы руководство муниципалитетов формировалось примерно таким образом, каким сегодня формируется руководство регионов: главы регионов избираются местными законодательными собраниями по представлению Президента РФ. Применительно к муниципалитетам федерального значения это могло бы означать, что местные законодательные собрания избирают главу муниципалитета по представлению федеральных, окружных, городских или районных органов государственного управления. Такого рода муниципалитеты могут быть в городах федерального значения, в ЗАТО, особых экономических или административных зонах.

Отношения между окружным уровнем деятельности и муниципальным уровнем организации могут рассматриваться как муниципалитеты окружного значения, выделенные в каких-то отношениях окружными (отраслевыми) властями.

Отношения между городским уровнем управления и муниципальным уровнем организации могут быть представлены как внутригородские муниципалитеты, то есть муниципальные образования внутри городов как элементов государственного устройства. И отношения между уровнем управления «административные районы» и муниципальным уровнем организации могут интерпретироваться как внутрирайонные муниципалитеты, то есть сегодняшние обычные городские и сельские поселения, не имеющие выделенного значения для Федерации, округов и городов.

Таблица 20

Гипотетическая структура МВД после преобразования административно-территориальной структуры

УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	УРОВНИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)	ГОРОДСКОЙ	АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ		Министр внутренних дел РФ	Заместители министра, начальники окружных управлений МВД	Начальники федеральных учреждений МВД в городах	Руководители федеральных учреждений МВД в административных районах	Муниципальные служащие в муниципалитетах федерального значения, курирующие обеспечение правопорядка
ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)		Окружные управления МВД при полпредах	Заместители министра, кураторы внутриминистерских отраслей	Руководители отраслевых учреждений МВД в городских округах	Руководители учреждений МВД в административных районах	Муниципальные служащие в муниципалитетах окружного значения, курирующие обеспечение правопорядка
ГОРОДСКОЙ		Города, в которых размещены учреждения и организации МВД министерского подчинения	Города, в которых расположены окружные подразделения МВД	Начальники городских управлений МВД	Руководители городских учреждений МВД, расположенных в административных районах	Муниципальные служащие в муниципалитетах городского значения, курирующие обеспечение правопорядка
АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ		Административные районы, в которых размещены учреждения и организации МВД министерского подчинения	Административные районы, в которых размещены подразделения департаментов МВД	Административные районы, в которых размещены подразделения МВД, подчиненные управлению МВД городов	Начальники районных управлений МВД	Муниципальные служащие в муниципалитетах районного значения, курирующие обеспечение правопорядка
МУНИЦИПАЛЬНЫЙ		Муниципальные органы охраны правопорядка в муниципалитетах федерального значения	Муниципальные органы охраны правопорядка в муниципалитетах окружного значения	Муниципальные органы охраны правопорядка в муниципалитетах городского значения	Муниципальные органы охраны правопорядка в муниципалитетах районного значения	Муниципальные служащие, курирующие охрану правопорядка

Рассмотрим теперь, как могли бы выглядеть административно-территориальные структуры МВД и здравоохранения после описанных выше трансформаций структуры социального пространства государства.

Из таблиц видно, что эти структуры раздачи ресурсов «здоровье» и «правопорядок» могут существенно упроститься. Может появ-

Таблица 21

Гипотетическая структура управления здравоохранением после преобразования административно-территориальной структуры

УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	УРОВНИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)	ГОРОДСКОЙ	АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ		Министр здравоохранения	Руководители центров высокотехнологической помощи, главные специалисты министерства	Главные врачи учреждений федерального подчинения	Начальники районных учреждений, главные врачи министерского подчинения	Муниципальные чиновники учреждений здравоохранения в муниципалитетах федерального значения
ОКРУЖНОЙ (ОТРАСЛЕВОЙ)		Федеральные центры высокотехнологической помощи	Заместители министра, начальники медслужб министерств и ведомств	Главные врачи ведомственных учреждений	Начальники межрайонных учреждений окружного подчинения	Муниципальные чиновники муниципальных учреждений здравоохранения в муниципалитетах окружного значения
ГОРОДСКОЙ		Города, в которых размещены федеральные учреждения здравоохранения	Города, в которых размещены учреждения здравоохранения окружного значения	Начальники управлений здравоохранения городов	Главные врачи административных районов	Муниципальные чиновники учреждений здравоохранения в муниципалитетах городского значения
АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ		Административные районы, в которых размещены учреждения здравоохранения министерского подчинения	Районы, в которых размещены учреждения здравоохранения окружного подчинения	Административные районы, в которых размещены городские учреждения здравоохранения	Главные врачи районов	Муниципальные чиновники учреждений здравоохранения в муниципалитетах районного значения
МУНИЦИПАЛЬНЫЙ		Муниципальные учреждения здравоохранения в муниципалитетах федерального значения	Муниципальные учреждения здравоохранения в муниципалитетах окружного значения	Муниципальные учреждения здравоохранения в муниципалитетах городского значения	Муниципальные учреждения здравоохранения в муниципалитетах районного значения	Муниципальные чиновники, курирующие здравоохранение

виться собственно муниципальное пространство, в котором — в принципе — могут реализовываться функции охраны правопорядка (муниципальная милиция) и поддержания здоровья, не связанные с государством.

\*\*\*

В актуальной иерархии муниципальных образований «городской округ», «муниципальный район», «городское поселение», «сельское поселение» сейчас скрыто присутствует и другая иерархичность, связанная с предприятиями, организациями и учреждениями федерального, окружного, регионального подчинения, размещенными на территории муниципальных образований. И именно эта форма иерархичности определяет объем ресурсов, осваиваемых на муниципальной территории. В предлагаемой структуре эксплицируется эта иерархичность, при этом пространство отношений «на самом деле» уплощается и структурируется таким образом, что становится более прозрачным для того, что происходит «в реальности» государственного административно-территориального деления.

То есть вместо сегодняшней иерархии «городской округ», «муниципальный район», «городское поселение», «поселение», порождающей в отношениях с государством то, что описано выше как существующее «на самом деле», возникнет новая иерархия: муниципалитеты федерального значения, муниципалитеты окружного значения, муниципалитеты городского значения, муниципалитеты районного значения. Для каждого типа муниципалитетов может быть законом определены специфические структуры органов управления и отношения с соответствующими бюджетами — федеральным, окружным, городским или районным — в части ресурсов, необходимых для обеспечения соответствующего статуса.

## 8 | СОЦИАЛЬНЫЕ СЛЕДСТВИЯ ТРАНСФОРМАЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

Социальные пространства в логике гипотетического административно-территориального устройства и статус муниципальных служащих

**Д**ля сегодняшнего социального пространства характерно, как уже подчеркивалось, особое существование людей, принадлежащих к служивым сословиям. Они формально исключены из муниципальной жизни за счет того, что их жизнедеятельность организуется сообразно сословному мироустановлению.

Предлагаемые изменения административно-территориального устройства могут привести к тому, что пространство жизни государственных служащих в конечном счете будет включено в «реальности» в пространство муниципальной жизни, а отношения между муниципальными и государственными служащими станут менее административно-рыночными. Это может произойти, если муниципалитеты из сегодняшнего полностью — по видимости — негосударственного статуса приобретут особые статусы, связанные с их отношениями с федеральными, окружными, городскими и районными властями, описанные выше.

Так, например, утверждение особого порядка управления муниципалитетом муниципалитета федерального значения предполагает, что чиновники местной власти окажутся в одном пространстве взаимодействия с государственными служащими — работниками тех предприятий или организаций, благодаря которым муниципалитет и приобретает свой особый статус. Грубо говоря, если руководитель такого

предприятия утверждается федеральными органами власти, то и мэр этого городского поселения (независимо от того, является ли он муниципальным государственным служащим или просто муниципальным служащим) также должен представляться на утверждение местному законодателю федеральными органами власти. И конфликты между мэром и руководителем предприятия, естественно, должны решаться на том уровне власти, который определил их статус, как это уже практически сделано для ЗАТО Росатома поправкой в закон № 131-ФЗ.

При реализации этой логики представляется совершенно необходимым<sup>1</sup> выделение особого вида государственной гражданской службы – государственной муниципальной службы. Мэры муниципалитетов федерального, окружного, городского значения должны быть государственными служащими, утверждаемыми на свои должности законодательными собраниями по представлению Федерации, округов и городов, тогда как собственно муниципальную службу будут нести муниципальные служащие, так же, как и сейчас. Для этого необходимо изменение законов о государственной гражданской службе и о муниципальной службе с введением в них нового статуса «муниципальный государственный гражданский служащий», аналогично статусу «региональный государственный гражданский служащий», который, если следовать развиваемой логике, исчезнет вместе с региональным уровнем административно-территориального деления.

Сейчас муниципальные служащие как сословие определены законом о муниципальной службе, в котором содержатся ограничения, аналогичные ограничениям законов о государственной службе. В частности, есть ограничение на занятие предпринимательской деятельностью. Вполне правомерным представляется снятие запрета муниципальным служащим на участие в предпринимательской деятельности или хотя бы в ее отдельных видах, таких, например, как инновационные бизнесы.

Прямым следствием таких преобразований административно-территориальной структуры станет трансформация пространства, которое сейчас существует «на самом деле», и свойственных этому пространству институтов, таких как поместное мироустройство. Ведь это пространство существует, в частности, и потому, что не определены

<sup>1</sup> Если сохраняется существующее сословное мироустройство.

отношения между собственно государственными и муниципальными уровнями административно-территориального устройства. Направления этой трансформации предугадать сложно. Можно только предположить, что какая-то часть поместий при переходе из состояния «на самом деле» в «реальность» исчезнет. Во всяком случае исчезнут регионы как поместья глав их администраций.

## О разделении рынков между муниципалитетами и государством

Посредники между федеральным и муниципальными уровнями (организации и власти столичные, региональные и уровня муниципальных районов) не только потребляют на собственные административные нужды подавляющую часть ресурсов, распределяемых федеральным центром муниципалитетам, но и ограничивают активных людей в их стремлении жить так, как им хочется. Само существование этих посредников в значительной степени отягощает систему власти в целом и связанные с ней отношения, в частности административный рынок при распределении ресурсов.

Избавление от посредничающих (столичного, регионального и уровня муниципальных районов) уровней административно-территориального деления может упростить задачу распределения ресурсов и, более того, придать муниципальным уровням административно-территориальной организации совершенно иной социально-экономический статус.

В идеальном (в логическом смысле) варианте административно-территориального устройства уровни государственной власти образуют особое пространство концентрации и распределения ресурсов, подчиняющееся ресурсной логике и функционирующее по принципам административного рынка. В то же время пространство жизни населения – уровни муниципальной власти – может быть организовано иначе: на принципах свободы предпринимательства.

В конституционных компонентах отечественного административно-территориального устройства, как представляется, нет и не может быть рынка и сопутствующих ему социальных и политических институтов – классовой структуры, политической организации и политических партий. В административно-территориальной структуре Фе-

дерации, в ее конституционных компонентах структурно заданы принципиально внерыночные и внеполитические отношения. Это административный рынок в формате торга при распределении ресурсов и сословная структура — как специфическая неполитическая организация социального порядка. Здесь, на государственных уровнях административно-территориальной иерархии, как показывает опыт последнего десятилетия, выживают только коммерсанты, обслуживающие государственные потребности. Квазирыночные формы госкорпораций и холдингов, которые в настоящее время овладели практически всеми сырьевыми и стратегическими отраслями экономики, на верное, единственно возможная форма легализованного существования по видимости рыночных институций в ресурсной организации государственной жизни.

При сохранении сословной структуры и ресурсной организации экономической жизни государственные нужды — и здесь не просматривается иной логики — должны удовлетворяться за счет ресурсов, концентрируемых и распределяемых федеральным центром. Административный рынок и сословная социальная структура в этой ситуации — формы, необходимые для обеспечения и обслуживания процессов отчуждения, хранения, распределения и списания ресурсов.

Сейчас очевидно — даже федеральным властям, — что стабильной экономики в России без нормального рынка и его институтов не будет. Это пока что проявляется в основном в официальной риторике и в стремлении освободить мелкий и средний бизнес (прежде всего муниципальный) от давления сословных контролеров за социальной справедливостью — ментов, пожарных, санитарных, технических и прочих инспекторов. Однако эти усилия заведомо обречены на неудачу, так как предполагают, что эти контролеры действуют по федеральным законам и служебным инструкциям, а не так, как они действуют «на самом деле» — как члены гражданского общества служивых людей.

В то же время и при ресурсной организации государственной жизни человеческие потребности могут удовлетворяться на муниципальных уровнях административно-территориальной организации по тем принципам, которые свойственны рыночной экономике с ее свободой предпринимательства. В отличие от сегодняшней ситуации, когда муниципальные образования выступают только как некое обременение государственной (административно-рыночной и ресурсной) организации государственной жизни.

При этом неизбежно возникнет классовое расслоение по уровню потребления и — если сложатся обстоятельства — политические институты защиты классовых интересов. Но не в масштабах государства, а на муниципальном уровне. Именно в муниципальных компонентах административно-территориальной структуры могут быть реализованы рыночные принципы организации экономики и собственно политические формы социальной жизни.

Население и городские места его обитания — если исходить из сегодняшнего состояния дел — по-прежнему необходимо будет «обеспечивать ресурсами», для чего придется их отрывать от выполнения «важных государственных функций», таких как укрепление обороноспособности, рост мобилизационного и трудового потенциалов, обустройство достойного места страны в мировом экономическом и политическом порядке. Но если муниципальная экономика укрепитя и станет из административно-рыночной просто рыночной, то такая необходимость если и не отпадет в целом, то перестанет быть актуальной политической задачей, так как уровень жизни людей будет зависеть не только от доступа к распределяемым «сверху» ресурсам, но и от их участия в муниципальной рыночной экономике.

Скорее города есть и будут центрами распределения и перераспределения ресурсов и, соответственно, останутся полностью в административно-рыночном пространстве. Но это не значит, что население городов будет исключено из рынка. Внутреннее пространство городов — собственно их муниципалитеты на уровне районов, микрорайонов и поселков — вполне может стать и пространством обычных рыночных отношений. Кроме того, существенная часть населения страны живет распределенным образом жизни, а дачи, усадьбы и поместья якобы городских жителей и сегодня расположены в поселениях, где, собственно, только и возможны рынок и рыночные отношения.

Государство в своей официальной муниципальной политике пока совершенно не учитывает (и не может учитывать из-за существующей организации социального пространства) ни многообразия муниципальных образований, ни многообразия отношений между этими образованиями и государственными структурами. Нормативное поле муниципальной жизни сейчас практически полностью определяется федеральными и региональными нормами — модельными законами, подзаконными актами — и произволом региональных властей, то есть специфика жизни местных сообществ не может быть в структуре госу-

дарственного управления отражена в принципе. И прежде чем создавать условия для развития рынков на муниципальных уровнях, государство должно, по меньшей мере, начать учитывать многообразие муниципалитетов и специфику организации муниципальной жизни в каждом их типе.

Сейчас муниципалитеты несут повинности, вне зависимости от того, каким образом в них представлено государство. Их руководство стремится минимизировать издержки в административном торге с руководителями госорганизаций и предприятий, размещенных на муниципальной территории. Муниципальным служащим запрещено заниматься предпринимательской деятельностью — точно так же, как государственным служащим.

Рынок, если он в наших условиях вообще возможен, сможет развиваться в основном на муниципальных уровнях административно-территориального устройства и людьми, в определении сословной принадлежности которых не зафиксировано ограничений на занятие предпринимательской деятельностью, то есть членами нетитульных сословий. Однако известно, что более-менее активная часть членов этих сословий, особенно муниципальных служащих, уже вовлечена в бизнес, чаще всего — в элементарные бизнесы выживания, без перспектив их расширения. Другая часть интегрирована в коммерцию и обслуживает федеральный, отраслевые, региональные или муниципальные бюджеты.

Сегодня, по видимости, ситуация безвыходна, и, вероятнее всего, усилия государства по развитию предпринимательства, малого и среднего бизнеса и стимулированию инновационного развития обречены на неудачу. Но если трансформировать административно-территориальную структуру так, как предлагается выше, и дать возможность муниципальным чиновникам легально заниматься предпринимательством, то, с моей точки зрения, ситуация станет не столь безнадежной. И если отношения между государством и муниципалитетами будут строиться как партнерские (в том смысле, что распределение и контроль над ресурсами останутся государевым делом, а производство, прежде всего инновационное, будет находиться в компетенции муниципалитетов), то перспективы муниципальной экономики весьма велики и связаны с тем, что будет минимизировано разделение жизни на «реальность» и «на самом деле».

Задача собственно политической системы в такой двойственной структуре заключается в согласовании интересов государства и муни-

ципалитетов, с одной стороны, классов и сословий — с другой. Или, что то же самое, — в разделении рынков, когда административный рынок целиком и полностью находится в компетенции государства, практически совпадая с ним, а собственно рынок развивается на муниципальных уровнях административно-территориальной организации, способствуя формированию местных сообществ и, соответственно, настоящего местного самоуправления, а не гражданского общества служивых людей.

При этом любые формы проявления административно-рыночных отношений на муниципальных уровнях (такие как превращение товаров в распределяемые ресурсы), как представляется, должны преследоваться государством в лице его чиновников-контролеров — в отличие от сегодняшней ситуации, когда эти контролеры преследуют проявления рынков в административно-рыночных отношениях (конверсию распределяемых ресурсов в товары и деньги).

### Структуры сословно-представительской власти и реформа административно-территориального деления

Как показано в первой части работы, в советской административно-территориальной структуре отношения между единицами административно-территориального деления регулировались тем, что руководители этих единиц были членами партийных и советских органов коллегиального управления. На заседаниях бюро парткомов, их пленумах и съездах конфликты между ними (а они представляли интересы единиц деления) решались принятыми тогда, в основном политическими, методами.

В настоящее время не существует политических институтов согласования интересов Федерации, окружных органов власти, столиц, субъектов Федерации и муниципальных образований. Регулирование отношений между ними осуществляется институтами права, такими как сословные законы (о госслужбе, муниципальной службе и аналогичные), уголовным кодексом и пр., а также системой правоприменения, основанной в целом на уголовных санкциях за нарушение неписаных норм межуровневых и внутриуровневых отношений при сборе и распределении ресурсов. Очевидно, что необходима квазиполитическая (так как в сословном обществе нет и не может быть политики как

социального института) система согласования интересов между единицами административно-территориального деления — в том числе за счет включенности руководителей органов местного самоуправления в органы согласования интересов элементов и уровней административно-территориального деления.

Такое возможно, если следовать логике вышеприведенных таблиц, за счет приобретения руководителями органов муниципального управления сравнимого с государственными служащими статуса в особом роде согласовательных институтах — наравне с руководителями государственных учреждений, организаций и предприятий, размещенных на территориях муниципалитетов. Или если руководители органов муниципальной власти сами станут государственными муниципальными служащими.

Если обратиться к наддиагональным частям таблиц существующего административно-территориального устройства (таблицы 8–13), то видно, что структуры федерального окружного, столичного и субъектного уровней заполнены разного рода государственными служащими, в то время как муниципальные служащие четко соотносены только с муниципальным уровнем административно-территориального устройства.

В результате преобразований административно-территориальной структуры и введения статуса «муниципальный государственный служащий» мэры поселений федерального значения, например, приобретут такой же вес (и место в системе власти), как и чиновники тех организаций федерального значения, благодаря которым поселение приобретает свой статус. Поэтому становится возможным формирование органа согласования интересов руководителей муниципалитета и руководителей предприятий и организаций федерального (в данном случае) значения, расположенных на его территории.

Состав этого органа (в отличие от парламентских форм) может формироваться по должности и исходя из сословной принадлежности руководителей. При этом предполагается, что все должности в системе административно-территориального управления замещаются членами титульных сословий: государственными гражданскими служащими, военнослужащими, правоохранителями, государственными муниципальными служащими и муниципальными служащими.

Выше говорилось о согласовательных органах внутри единиц административно-территориальной организации на муниципальных

уровнях. Однако если следовать логике рассмотренных схем, то возможно перейти к более широкому кругу «реальных» проблем, согласуемых «на самом деле», и сформулировать представление о возможных межуровневых формах согласования сословных интересов.

Если обратиться к наддиагональным частям таблиц возможного административно-территориального устройства, то строки таблицы будут отображать членов органов управления одного — или федерального, или окружного, или городского, или муниципальных — уровня, принадлежащих к разным титульным сословиям. Совокупность всех должностных лиц одного уровня — служивых людей — вполне может претендовать на статус «собора» соответствующего уровня, то есть сословного собрания окружного, предположим, уровня, в задачи которого может входить согласование интересов тех единиц административно-территориального деления, которые на этом уровне представлены.

Так, в случае окружного собора его членами становятся представители властей округа (его руководство), руководители предприятий и организаций окружного значения, расположенных в городах окружного значения, мэры (и другие муниципальные чиновники) этих городов. А также — мэры (и другие муниципальные чиновники) поселений окружного значения и руководители предприятий и организаций окружного подчинения, расположенных на территориях этих поселений.

Такие же сословные собрания возможны на всех уровнях гипотетической государственной административно-территориальной организации — федеральном, городском, районном. Можно также говорить об особом соборе — Земском — как высшем органе сословного управления и согласования интересов сословий, аналогичном когда-то уже бывшему в имперской России институту сословной политики, и съездам и пленумам ЦК КПСС, выполнявшим аналогичные функции в СССР. В состав такого собора могут войти представители всех элементов административно-территориального устройства, уже представленных в сословных собраниях своего уровня.

Надо четко понимать, что сословное собрание не аналогично демократическим формам социальной организации и выполняет принципиально иные функции. Это орган согласования сословных интересов, а не политического классового или идеологического представительства. Власть, как я уже писал ранее, в такого рода государствен-

ных образованиях, как Российская Федерация, принадлежит не классам и их политическим представителям — политическим партиям, а сословиям. И сословные собрания — не политические организации, а органы согласования интересов сословий.

Нетитульные сословия могут быть представлены в сословных собраниях руководителями соответствующих организаций и предприятий. Например, главный врач городской больницы может представлять в сословном собрании интересы бюджетников, руководитель адвокатской коллегии или союза журналистов — лиц свободной профессии. Руководители таких организаций, как РСПП, «Деловая Россия» и ОПОРА, могут представлять интересы сословия коммерсантов. Руководители профсоюзов могут представлять интересы сословия работающих по найму.

Собственно политические, то есть классовые, организации и формы представительства в такой системе государства-общества могут возникнуть и быть эффективными только на муниципальных уровнях территориальной организации, и только в том случае, если на этих уровнях станет возможным формирование полноценных рынков и сопутствующего им расслоения по уровню потребления, то есть сформируются классы богатых и бедных. Если сословное мироустройство будет хотя бы нейтральным к этим локальным нарушениям социальной справедливости, то возникнут политические представительства классов в виде муниципальных партий и групп — как форма согласования интересов богатых и бедных.

Я считаю, что предлагаемые мной трансформации административно-территориального устройства необходимы для того, чтобы освободить устройство страны от непредвиденных (и оттого еще более опасных) последствий всегда неудачного реформаторства, которое претерпевала страна в течение трех веков. Предлагаемая мной архаизация может, как мне кажется, элиминировать из организации социальной жизни нефункциональные институты, возникшие в ходе бесплодных реформаторских усилий, и придать административно-территориальной структуре страны состояние, в котором станут возможными более-менее рациональные, а не имитационные преобразования.

Прогрессистские стремления к демократии и рынку не могут быть, как показывает наш опыт, реализованы в самовоспроизводящейся административно-территориальной и сословной структурах и в ресурсной организации жизни. Прежде всего потому, что реформато-

ры не понимают и не принимают ни сословной организации нашего общества, ни специфики административно-территориальной структуры, ни особой формы существования нашего гражданского общества служивых людей.

Мне кажется, имело бы смысл сначала минимизировать — за счет трансформации административно-территориального устройства — те отношения, которые сложились «на самом деле» и которые любые реформаторские интенции обращают в свою противоположность. Ведь разделение на «реальность» и то, что есть «на самом деле», — не происки врагов, а скорее защитная реакция людей на перманентное реформирование и модернизацию по импортному образцу. А потом, если получится, можно будет строить планы преобразования нашей «реальности» в нечто, более соответствующее социальному времени и территории.

# 10 | ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОБ УСЛОВИЯХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

**П**редлагаемые преобразования административно-территориально-го деления могут осуществляться вполне рационально в период социальной стабильности, когда их негативные последствия, та-

кие как рост недовольства столичных, региональных и муниципальных сословных элит в связи с исчезновением «мест кормления» вполне можно нейтрализовать силовыми методами. Тогда элиминируются посреднические уровни в распределении ресурсов между центром и муниципалитетами, а сами муниципалитеты получают условия для развития рынков и формирования собственно политической социальной структуры.

Если преобразования проводить на контролируемом этапе ресурсного дефицита, то тогда для успокоения отлученных от кормления понадобятся гораздо более жесткие методы.

Если проводить реформу на этапе неконтролируемого дефицита, когда инфляция и конкуренция за товары широкого потребления станут интенсивными, то резко повысится риск самопроизвольных процессов трансформации деления, при которых исчезают не посреднические уровни, а федеральные, то есть государство распадается на регионы, из которых оно якобы состоит.

В частности, в современной России деление может пройти по столбцу «городов федерального значения». При этом могут исчезнуть фе-

Таблица 22

Один из вариантов распада наличной административно-территориальной структуры – исчезновение федерального и окружного уровней деления

УРОВНИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	РЕГИОНАЛЬНЫЙ
УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ		
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	Столичные власти	Государственные служащие
РЕГИОНАЛЬНЫЙ	Столичные учреждения, находящиеся в субъектах Федерации	Власти субъектов Федерации
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Подразделения столичных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов	Подразделения региональных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Столичные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений

ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
Государственные гражданские служащие, военнослужащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
Учреждения и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов – внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
Учреждения и организации городских округов на территории городских поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории городских поселений	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
Учреждения и организации городских округов на территории поселений	Учреждения и организации муниципальных районов на территории поселений	Учреждения, предприятия и организации городских поселений на территории поселений	Власти поселений

Таблица 23

Вариант распада административно-территориальной структуры – исчезновение федерального, окружного и столичного уровней деления

УРОВНИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УРОВНИ ДЕЛЕНИЯ	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	ПОСЕЛЕНИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ	Власти субъектов Федерации	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие	Государственные служащие
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ	Подразделения региональных учреждений, предприятий и организаций, расположенные на территории городских округов	Власти городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов	Муниципальные служащие городских округов
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории муниципальных районов	Учреждения, и организации городских округов, расположенные на территории муниципальных районов – внутригородские территории	Власти муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов	Муниципальные служащие муниципальных районов
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории городских поселений	Учреждения, и организации городских округов, расположенные на территории городских поселений	Учреждения, и организации муниципальных районов на территории городских поселений	Власти городских поселений	Муниципальные служащие городских поселений
ПОСЕЛЕНИЙ	Региональные учреждения, предприятия и организации, расположенные на территории поселений	Учреждения, и организации городских округов на территории поселений	Учреждения, и организации муниципальных районов на территории поселений	Учреждения, предприятия и организации городских поселений на территории поселений	Власти поселений

Или разделение может пройти по региональному столбцу, при этом исчезнут федеральный, окружной уровни и уровень городов федерального значения. Связанные с ними федеральные и региональные государственные служащие лишатся статусов, а регионы станут «суверенными», такими же, как республики СССР после его распада.

деральный и окружной уровни территориальной организации и функционирования и связанные с ними сословия – федеральные государственные служащие, а города федерального значения приобретут новый статус высшего уровня административно-территориальной иерархии, которому субординированы регионы. Могут, если исходить из сегодняшней структуры пространства, возникнуть две Руси, Московская и Питерская.

# ЛИТЕРАТУРА

1. Административно-территориальное устройство России. История и современность. – М.: Олма-Пресс, 2003.
2. Административно-территориальное устройство РСФСР: оценка опыта реформ 1957–1965 годов. – Л.: ЛГУ, 1990.
3. Алексеев Ю. Г. У кормила Российского государства. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998.
4. Андреевский И. О наместниках, волостелях и губернаторах. – СПб., 1884.
5. Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII века. – СПб.: Дмитрий Буланин, 1997.
6. Анисимов Е. В. Россия в середине XVIII века: борьба за наследие Петра. – М.: Мысль, 1986.
7. Баранский Н. Н. Научные принципы географии. – М.: Мысль, 1980.
8. Вагин В. В. Русский провинциальный город: ключевые элементы жизнеустройства // Мир России. – 1997. – № 4. – С. 53–88.
9. Вопросы территориально-политического устройства государства в развитии политической системы общества. – Свердловск: СЮИ, 1990.
10. Говоренкова Т. М., Савин Д. А., Чуев А. В. Административно-территориальная реформа в России: выгоды и опасности. – М.: Муниципальная власть, 2001.
11. Голд Дж. Психология и география: основы поведенческой географии. – М.: Прогресс, 1990.
12. Государственно-территориальное устройство России. М., 2001.
13. Дмитриев Ю. А., Черкашин Е. Ю. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации). – М.: Манускрипт, 1994.
14. Доктрина развития Северо-Запада России. – СПб.: ЦСИ СЗФО, 2001.
15. Доленко Д. В. Взаимосвязь политики и территории: политический детерминизм // Россия. Политические вызовы XXI века. – М.: РОССПЭН, 2002.
16. Доленко Д. В. Политика и территория. – Саранск: Изд-во Мордовского университета, 2000.
17. Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX в.). – М.: Новый Юрист, 1998.
18. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. Изд. 3-е. – М.: Высшая школа, 1983.
19. Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800–1860 гг.). – М.: Наука, 1985.
20. Ефимов В. М. Эволюционный анализ русской аграрной институциональной системы // Мир России. – 2009. – №1.
21. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: Мысль, 1978.
22. Замятин Д. Н. Гуманитарная география. Пространство и язык географических образов. – СПб.: Алетейя, 2003.
23. Замятин Д. Н. Политико-географические образы российского пространства // Пространство как фактор политических трансформаций. – М.: ИНИОН, 2003.
24. Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. – М.: Госюриздат, 1960.
25. Иванов В. В. Автономные округа в составе края, областей – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации». – М.: МГУ, 2002.
26. Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX в.). – М., 1997.
27. Иорданский Н. И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб.: Изд-во С. Н. Салтыкова, 1906.
28. Князев С. Д., Хрусталев Е. Н. Российское муниципальное право. – Владивосток, 1997. С. 26.
29. Каганович Л. М. Местное советское самоуправление. – М.: Госиздат, 1923.
30. Каганский В. Л. Административно-территориальное деление: логика системы и противоречия в ней // Известия РАН. Серия географическая. – 1993. – № 4.
31. Каганский В. Л. Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство. – М.: Новое литературное обозрение, 2001.
32. Королев С. А. Бесконечное пространство: гео- и социографические образы власти в России. – М., 1997.
33. Кордонский С. Г. Рынки власти. – М., 2006.
34. Кордонский С. Г. Ресурсное государство. – М., 2007.
35. Кордонский С. Г. Сословная структура постсоветской России. – М., 2008.
36. Кривов А. С., Крупнов Ю. В. Дом в России. Национальная идея. – М.: Олма-Пресс, 2004.
37. Лаппо Г. М. География городов. – М.: Владос, 1997.
38. Лаппо Г. М. Территориальная структура России в начале XXI века. – <http://rskorynin.narod.ru/>
39. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). – М.: ИГП РАН, 1998.
40. Лексин И. В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности реформы местного самоуправления // Местное право. – 2001. – № 8.
41. Лужин А. В. Административно-территориальное устройство советского государства. – М.: Юридическая литература, 1969.
42. Лысенко В. Н., Лысенко Л. М. Институт губернаторства в истории и современной России: некоторые общие и отличительные черты // Государство и право. – 1998. – № 5.
43. Макаров В. Б. История государственного управления и местного самоуправления в России (IX в. – 1917 г.). – Н. Новгород: ВВАГС, 2000.
44. Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. – М.: Новый хронограф, 2008.

45. Нефедова Т. Г., Полян П. М., Трейвиш А. И. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. – М.: ОГИ, 2001.
46. Нефедова Т. Г. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. – М.: Новое издательство, 2003.
47. Нефедова Т. Г., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? – М.: Новое издательство, 2006.
48. Носов Н. Е. Очерки по истории местного управления русского государства в первой половине XVI в. – М.-Л.: АН СССР, 1957.
49. Носов Н. Е. Становление сословно-представительных учреждений в России. – Л.: Наука, 1969.
50. Панях Э. Л. Скрытый транскрипт в нарративах экономически активных горожан о фискальной системе // Культуральные исследования: сборник научных работ. – СПб.: ЕУ, 2006.
51. Писарькова Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинности, право // Отечественная история. – 2001. – № 2–3.
52. Плетнев Б. Д. Государственная структура РСФСР // Право и жизнь. – 1922. – № 1.
53. Ремнев А. В. Имперское пространство России в региональном измерении: дальневосточный вариант XIX века. – <http://mion.sgu.ru/empires/docs/remnev3.doc>.
54. Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX века. – Омск: ОмГУ, 2004.
55. Родман Б. Б. Россия – административно-территориальный монстр. – <http://www.polit.ru/lectures/2004/11/04/rodoman.html>.
56. Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России в XVIII–XX веках // Логос. – № 1 (46). – 2005. – С. 65.
57. Трейвиш А. И. Географическая полимасштабность развития России (город, район, страна и мир) // Докторская диссертация. Регистрационный номер ВНИЦ: 0520060182.
58. Россия: принципы пространственного развития / Под ред. В. Л. Глазычева. – ЦСИ ПФО, 2003.
59. Трифонов А. Г., Межуев Б. В. Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления // Полис. – 2000. – № 5.
60. Феноменология муниципального права на современном этапе развития России // Феноменология местного самоуправления на современном этапе развития России: Материалы научно-практического семинара / Отв. ред. А. Н. Костюков. – Омск: ОмГУ, 2002.
61. Шишков М. К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области). – Самара: Самарский муниципальный институт управления, 2004.
62. Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебное пособие. – М., 1999. С. 29–31.
63. Шульгина О. В. Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект // Диссертационная работа. – М., 2005.
64. Шутов А. Ю. Территориальные органы управления в истории России: опыт административно-политического участия // Вестник Московского университета. – Серия 12. – 1997. – № 6.
65. Экономико-географическое районирование. – М.: МОПИ, 1973.
66. Экономическая география и территориальное планирование. – М.: Мысль, 1972.

## Нормативные документы

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации в редакции от 31 декабря 1997 года // Российская газета. – 1998. – 4 января.
3. О милиции: Закон РСФСР от 18 апреля 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. Ст. 503.
4. Положение о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации. Утверждено Указом Президента России от 12 февраля 1993 года № 209 (с изменениями от 2 декабря 1998 года) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 7. – Ст. 562.
5. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 1036 (с изменениями и дополнениями от 6 сентября 1997 года, 24 апреля 1998 года и 27 мая 1998 года) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 30. – Ст. 3605.
6. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 года № 644 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 24. – Ст. 2416.
7. Справочная правовая система «Энциклопедия российского права». «АРБТ». Федеральный выпуск. – 2000. – № 1 (47).
8. Справочная правовая система «Энциклопедия российского права». «АРБТ». Федеральный выпуск. – 2001. – № 11 (100).

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1\*

### 1. Федеральные округа (список и состав)

Код КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
030 6	Центральный федеральный округ	14	Белгородская область
		15	Брянская область
		17	Владимирская область
		20	Воронежская область
		24	Ивановская область
		29	Калужская область
		34	Костромская область
		38	Курская область
		42	Липецкая область
		46	Московская область
		54	Орловская область
		61	Рязанская область
		66	Смоленская область

\* В приложениях 1–? используются следующие наименования и сокращения:

район: административный район (в Республике Саха – улус, в Республике Тыва – кожуун);

т. с.: территория в границах сельской администрации – существующего или бывшего сельского совета (в Республике Тыва – сумон, в Республике Карелия – волость);

г.: город;

пгт: поселок городского типа

Код КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
031 9	Северо-Западный федеральный округ	68	Тамбовская область
		28	Тверская область
		70	Тульская область
		78	Ярославская область
		45	г. Москва
		86	Республика Карелия
		87	Республика Коми
		11	Архангельская область
		19	Вологодская область
		27	Калининградская область
		41	Ленинградская область
		47	Мурманская область
		49	Новгородская область
58	Псковская область		
40	г. Санкт-Петербург		
032 1	Южный федеральный округ	11 100	Ненецкий автономный округ
		79	Республика Адыгея (Адыгея)
		82	Республика Дагестан
		26	Республика Ингушетия
		83	Кабардино-Балкарская Республика
		85	Республика Калмыкия
		91	Карачаево-Черкесская Республика
		90	Республика Северная Осетия – Алания
		96	Чеченская Республика
		03	Краснодарский край
		07	Ставропольский край
		12	Астраханская область
		18	Волгоградская область
60	Ростовская область		
033 4	Приволжский федеральный округ	80	Республика Башкортостан
		88	Республика Марий Эл
		89	Республика Мордовия
		92	Республика Татарстан (Татарстан)
		94	Удмуртская Республика
		97	Чувашская Республика – Чуваш Республики
		33	Кировская область
		22	Нижегородская область
		53	Оренбургская область
		56	Пензенская область
		57	Пермская область
		36	Самарская область
		63	Саратовская область
73	Ульяновская область		

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
034	7	<b>Уральский федеральный округ</b>	57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
			37	Курганская область
			65	Свердловская область
			71	Тюменская область
			75	Челябинская область
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
035	4	<b>Сибирский федеральный округ</b>	71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
			84	Республика Алтай
			81	Республика Бурятия
			93	Республика Тыва
			95	Республика Хакасия
			01	Алтайский край
			04	Красноярский край
			25	Иркутская область
			32	Кемеровская область
			50	Новосибирская область
			52	Омская область
			69	Томская область
			76	Читинская область
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ			
036	2	<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	04 130	Эвенкийский автономный округ
			98	Республика Саха (Якутия)
			05	Приморский край
			08	Хабаровский край
			10	Амурская область
			30	Камчатская область
			44	Магаданская область
			64	Сахалинская область
			99	Еврейская автономная область
			30 100	Корякский автономный округ
77	Чукотский автономный округ			

## 2. Экономические районы (список и состав)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
050	0	<b>Северный район</b>	86	Республика Карелия
			87	Республика Коми
			11	Архангельская область

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			11 100	Ненецкий автономный округ
			19	Вологодская область
			47	Мурманская область
051	2	<b>Северо-Западный район</b>	40	г. Санкт-Петербург
			41	Ленинградская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
			15	Брянская область
052	5	<b>Центральный район</b>	17	Владимирская область
			24	Ивановская область
			29	Калужская область
			34	Костромская область
			45	г. Москва
			46	Московская область
			54	Орловская область
			61	Рязанская область
			66	Смоленская область
			28	Тверская область
			70	Тульская область
			78	Ярославская область
053	8	<b>Волго-Вятский район</b>	88	Республика Марий Эл
			89	Республика Мордовия
			97	Чувашская Республика – Чаваш Республики
			33	Кировская область
			22	Нижегородская область
054	0	<b>Центрально-Черноземный район</b>	14	Белгородская область
			20	Воронежская область
			38	Курская область
			42	Липецкая область
055	3	<b>Поволжский район</b>	68	Тамбовская область
			85	Республика Калмыкия
			92	Республика Татарстан (Татарстан)
			12	Астраханская область
			18	Волгоградская область
			56	Пензенская область
			36	Самарская область
			63	Саратовская область
			73	Ульяновская область
			79	Республика Адыгея (Адыгея)
056	6	<b>Северо-Кавказский район</b>	82	Республика Дагестан
			26	Республика Ингушетия
			83	Кабардино-Балкарская Республика
			91	Карачаево-Черкесская Республика
			90	Республика Северная Осетия – Алания
			96	Чеченская Республика – Ичкерия

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			03	Краснодарский край
			07	Ставропольский край
			60	Ростовская область
057	9	Уральский район	80	Республика Башкортостан
			94	Удмуртская Республика
			37	Курганская область
			53	Оренбургская область
			57	Пермская область
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
			65	Свердловская область
			75	Челябинская область
058	1	Западно-Сибирский район	84	Республика Алтай
			01	Алтайский край
			32	Кемеровская область
			50	Новосибирская область
			52	Омская область
			69	Томская область
			71	Тюменская область
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
059	4		Восточно-Сибирский район	81
		93		Республика Тыва
		95		Республика Хакасия
		04		Красноярский край
		04 100		Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
		04 130		Эвенкийский автономный округ
		25		Иркутская область
		25 100		Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
		76		Читинская область
		76 100		Агинский Бурятский автономный округ
060	1	Дальневосточный район	98	Республика Саха (Якутия)
			05	Приморский край
			08	Хабаровский край
			10	Амурская область
			30	Камчатская область
			30 100	Корякский автономный округ
			44	Магаданская область
			64	Сахалинская область
			99	Еврейская автономная область
		77	Чукотский автономный округ	
061	4	Калининградский район	27	Калининградская область

## Приложение 2 Судебные округа

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа  
Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Владимирской области
2. Ивановской области
3. Кировской области
4. Республики Коми
5. Костромской области
6. Республики Марий Эл
7. Республики Мордовия
8. Нижегородской области
9. Чувашской Республики
10. Ярославской области

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа  
Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Республики Бурятия
2. Иркутской области
3. Красноярского края
4. Республики Саха (Якутия)
5. Республики Тыва
6. Республики Хакасия
7. Читинской области

Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа  
Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Амурской области
2. Еврейской автономной области
3. Камчатской области
4. Магаданской области
5. Приморского края
6. Сахалинской области
7. Хабаровского края
8. Чукотского автономного округа

Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа  
Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Республики Алтай
2. Алтайского края
3. Кемеровской области
4. Новосибирской области
5. Омской области
6. Томской области
7. Тюменской области

8. Ханты-Мансийского автономного округа
9. Ямало-Ненецкого автономного округа

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа

Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Астраханской области
2. Волгоградской области
3. Пензенской области
4. Самарской области
5. Саратовской области
6. Республики Татарстан
7. Ульяновской области

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа

Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Архангельской области
2. Вологодской области
3. Калининградской области
4. Республики Карелия
5. Мурманской области
6. Новгородской области
7. Псковской области
8. Города Санкт-Петербурга и Ленинградской области
9. Тверской области

Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа

Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Республики Адыгея
2. Республики Дагестан
3. Ингушской Республики
4. Кабардино-Балкарской Республики
5. Республики Калмыкия
6. Карачаево-Черкесской Республики
7. Краснодарского края
8. Ростовской области
9. Республики Северная Осетия – Алания
10. Ставропольского края

Федеральный арбитражный суд Уральского округа

Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Республики Башкортостан
2. Коми-Пермяцкого автономного округа
3. Курганской области
4. Оренбургской области
5. Пермской области
6. Свердловской области
7. Удмуртской Республики
8. Челябинской области

Федеральный арбитражный суд Центрального округа

Осуществляет проверку решений, принятых арбитражными судами:

1. Белгородской области
2. Брянской области
3. Воронежской области
4. Калужской области
5. Курской области
6. Липецкой области
7. Орловской области
8. Рязанской области
9. Смоленской области
10. Тамбовской области
11. Тульской области

### Конституционные суды субъектов РФ

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики

Конституционный Суд Республики Адыгея

Конституционный Суд Республики Башкортостан

Конституционный Суд Республики Бурятия

Конституционный Суд Республики Дагестан

Конституционный Суд Республики Карелия

Конституционный Суд Республики Коми

Конституционный Суд Республики Марий Эл

Конституционный Суд Республики Саха (Якутия)

Конституционный Суд Республики Северная Осетия – Алания

Конституционный Суд Республики Татарстан

Конституционный Суд Республики Тыва

Конституционный Суд Чеченской Республики

Уставной Суд г. Санкт-Петербурга

Уставной Суд Калининградской области

Уставной Суд Свердловской области

**Приложение 3**  
Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия  
(список и состав)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование			
070	3	<b>Ассоциация «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона Российской Федерации</b>	88	Республика Марий Эл			
			89	Республика Мордовия			
			92	Республика Татарстан (Татарстан)			
			97	Чувашская Республика – Чаваш Республики			
			12	Астраханская область			
			18	Волгоградская область			
			22	Нижегородская область			
			56	Пензенская область			
			36	Самарская область			
			63	Саратовская область			
73	Ульяновская область						
071	6	<b>Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья</b>	81	Республика Бурятия			
			98	Республика Саха (Якутия)			
			05	Приморский край			
			08	Хабаровский край			
			10	Амурская область			
			30	Камчатская область			
			30 100	Корякский автономный округ			
			44	Магаданская область			
			64	Сахалинская область			
			76	Читинская область			
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ			
			99	Еврейская автономная область			
			77	Чукотский автономный округ			
072	9	<b>Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа</b>	79	Республика Адыгея (Адыгея)			
			82	Республика Дагестан			
			26	Республика Ингушетия			
			83	Кабардино-Балкарская Республика			
			85	Республика Калмыкия			
			91	Карачаево-Черкесская Республика			
			90	Республика Северная Осетия – Алания			
			96	Чеченская Республика – Ичкерия			
			03	Краснодарский край			
			07	Ставропольский край			
			60	Ростовская область			
			073	1	<b>Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации</b>	86	Республика Карелия
						87	Республика Коми
11	Архангельская область						
11 100	Ненецкий автономный округ						

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
074	4	<b>Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия «Сибирское соглашение»</b>	19	Вологодская область
			27	Калининградская область
			33	Кировская область
			41	Ленинградская область
			47	Мурманская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
			40	г. Санкт-Петербург
			84	Республика Алтай
			81	Республика Бурятия
			93	Республика Тыва
			95	Республика Хакасия
			01	Алтайский край
			04	Красноярский край
075	7	<b>Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона Российской Федерации</b>	04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) а втономный округ
			04 130	Эвенкийский автономный округ
			25	Иркутская область
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
			32	Кемеровская область
			50	Новосибирская область
			52	Омская область
			69	Томская область
			71	Тюменская область
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
			76	Читинская область
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ
076	3	<b>Ассоциация областей Центрального региона Российской Федерации</b>	80	Республика Башкортостан
			94	Удмуртская Республика
			37	Курганская область
			53	Оренбургская область
			57	Пермская область
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
			65	Свердловская область
			71	Тюменская область
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
75	Челябинская область			
076	3	<b>Ассоциация областей Центрального региона Российской Федерации</b>	15	Брянская область
			17	Владимирская область
			24	Ивановская область

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование			
		<b>(Ассоциация «Центральная Россия»)</b>	27	Калининградская область			
			29	Калужская область			
			34	Костромская область			
			45	г. Москва			
			46	Московская область			
			61	Рязанская область			
			66	Смоленская область			
			28	Тверская область			
			70	Тульская область			
			78	Ярославская область			
			077	2	<b>Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации «Черноземье»</b>	14	Белгородская область
						15	Брянская область
						20	Воронежская область
20	Курская область						
38	Липецкая область						
42	Липецкая область						
49	Новгородская область						
54	Орловская область						
66	Смоленская область						
68	Тамбовская область						
078	5	<b>Ассоциация автономных округов Российской Федерации</b>	77	Чукотский автономный округ			
			11 100	Ненецкий автономный округ			
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ			
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ			
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ			
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ			
			04 130	Эвенкийский автономный округ			
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ			
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ			
			30 100	Корякский автономный округ			

## Приложение 4

### Экономические зоны и макрзоны (список и состав)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование			
084	6	<b>Центрально-Северная экономическая зона</b>	050	Северный район			
			051	Северо-Западный район			
			052	Центральный район			
			053	Волго-Вятский район			
			27	Калининградская область			
085	9	<b>Южно-Российская экономическая зона</b>	054	Центрально-Черноземный район			
			056	Северо-Кавказский район			
086	1	<b>Экономическая зона Европейской России</b>	050	Северный район			
			051	Северо-Западный район			
			052	Центральный район			
			053	Волго-Вятский район			
			054	Центрально-Черноземный район			
			055	Поволжский район			
			056	Северо-Кавказский район			
			27	Калининградская область			
			087	4	<b>Волго-Уральская экономическая зона</b>	055	Поволжский район
						057	Уральский район
088	7	<b>Сибирская экономическая зона</b>	058	Западно-Сибирский район			
			059	Восточно-Сибирский район			
091	8	<b>Восточно-Российская экономическая зона</b>	057	Уральский район			
			058	Западно-Сибирский район			
			059	Восточно-Сибирский район			
			060	Дальневосточный район			
			050	Северный район			
092	2	<b>Экономическая макрizona Европейской России и Урала</b>	051	Северо-Западный район			
			052	Центральный район			
			053	Волго-Вятский район			
			054	Центрально-Черноземный район			
			055	Поволжский район			
			056	Северо-Кавказский район			
			057	Уральский район			
			27	Калининградская область			
			093	5	<b>Экономическая макрizona Зауральской России</b>	058	Западно-Сибирский район
						059	Восточно-Сибирский район
060	Дальневосточный район						
095	0	<b>Нечерноземная экономическая зона России</b>	050	Северный район			
			051	Северо-Западный район			
			052	Центральный район			
			053	Волго-Вятский район			
			94	Удмуртская Республика			

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			27	Калининградская область
			57	Пермская область
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
			65	Свердловская область
096	3	<b>Экономическая зона Байкало-Амурской магистрали (БАМ)</b>	81	Республика Бурятия (частично)
			81 206	Баунтовский район
			81 245	Северобайкальский район
			81 420	г. Северобайкальск
			98	Республика Саха (Якутия) (частично)
			98 203	Алданский улус
			98 241	Олекминский улус
			98 406	г. Нерюнгри
			98 406 552	пгт Беркакит
			98 406 554	пгт Золотинка
			98 406 558	пгт Нагорный
			98 406 562	пгт Серебряный Бор
			98 406 564	пгт Хани
			98 406 565	пгт Чульман
			08	Хабаровский край (частично)
			08 212	Ванинский район
			08 214	Верхнебуреинский район
			08 220	Комсомольский район
			08 242	Советско-Гаванский район
			08 244	Солнечный р-н
			08 403	г. Амурск
			08 409	г. Комсомольск-на-Амуре
			10	Амурская область (частично)
			10 225	Зейский район
			10 232	Мазановский район
			10 245	Селемджинский район
			10 254	Тындинский район
			10 412	г. Зея
			10 432	г. Тында
			25	Иркутская область (частично)
			25 202	Бодайбинский район
			25 206	Жигаловский район
			25 214	Казачинско-Ленский район
			25 220	Киренский район
			25 224	Мамско-Чуйский район
			25 244	Усть-Кутский район
			25 410	г. Бодайбо
			25 440	г. Усть-Кут
			76	Читинская область (частично)
			76 215	Каларский район

**Приложение 5**  
Межрегиональные территориальные управления  
по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды  
и центры по гидрометеорологии  
и мониторингу окружающей среды  
(УГМС и ЦГМС) (округа Гидромета)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
100	1	<b>Северное УГМС</b>	87	Республика Коми
			11	Архангельская область
			11 100	Ненецкий автономный округ
			19	Вологодская область
			71	Тюменская область (частично)
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
101	4	<b>Мурманское УГМС</b>	47	Мурманская область
102	7	<b>Северо-Западное УГМС</b>	86	Республика Карелия
			40	г. Санкт-Петербург
			41	Ленинградская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
			66	Смоленская область
			28	Тверская область
			27	Калининградская область
104	2	<b>УГМС Центрально- Черноземных областей</b>	15	Брянская область
			29	Калужская область
			54	Орловская область
			70	Тульская область
			14	Белгородская область
			20	Воронежская область
			38	Курская область
			42	Липецкая область
			68	Тамбовская область
105	5		<b>Верхне-Волжское УГМС</b>	88
		89		Республика Мордовия
		94		Удмуртская Республика
		97		Чувашская Республика – Чаваш Республики
		17		Владимирская область
		24		Ивановская область
		34		Костромская область
		61		Рязанская область
		33		Кировская область
		22		Нижегородская область
		78	Ярославская область	
106	8	<b>Приволжское УГМС</b>	56	Пензенская область

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			36	Самарская область
			63	Саратовская область
			73	Ульяновская область
			53	Оренбургская область
107	0	<b>Северо-Кавказское УГМС</b>	79	Республика Адыгея (Адыгея)
			82	Республика Дагестан
			26	Республика Ингушетия
			83	Кабардино-Балкарская Республика
			85	Республика Калмыкия
			91	Карачаево-Черкесская Республика
			90	Республика Северная Осетия – Алания
			96	Чеченская Республика – Ичкерия
			03	Краснодарский край
			07	Ставропольский край
			12	Астраханская область
			18	Волгоградская область
			60	Ростовская область
108	3	<b>Уральское УГМС</b>	37	Курганская область
			57	Пермская область
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
			65	Свердловская область
			75	Челябинская область
109	6	<b>Башкирское УГМС</b>	80	Республика Башкортостан
110	3	<b>Западно-Сибирское УГМС</b>	84	Республика Алтай
			01	Алтайский край
			32	Кемеровская область
			50	Новосибирская область
			69	Томская область
111	6	<b>Обь-Иртышское УГМС</b>	52	Омская область
			71	Тюменская область (частично, без Ямало-Ненецкого округа)
			71 203	Абатский район
			71 205	Армизонский район
			71 207	Аромашевский район
			71 210	Бердюжский район
			71 213	Вагайский район
			71 215	Викуловский район
			71 218	Голышмановский район
			71 222	Заводоуковский район
			71 224	Исетский район
			71 226	Ишимский район
			71 230	Казанский район
			71 232	Нижнетавдинский район
			71 234	Омутинский район
			71 236	Сладковский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			71 238	Сорокинский район
			71 242	Тобольский район
			71 244	Тюменский район
			71 248	Уватский район
			71 250	Упоровский район
			71 253	Юргинский район
			71 256	Ялуторовский район
			71 258	Ярковский район
			71 401	г. Тюмень
			71 401 655	пгт Мелиораторов
			71 403	г. Заводоуковск
			71 405	г. Ишим
			71 410	г. Тобольск
			71 410 552	пгт Иртышский
			71 410 553	пгт Менделеево
			71 410 554	пгт Сумкино
			71 415	г. Ялуторовск
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
112	9	<b>Московский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (МосЦГМС)</b>	45	г. Москва
			46	Московская область
113	1	<b>Среднесибирское УГМС</b>	04	Красноярский край (частично)
			04 201	Абанский район
			04 203	Ачинский район
			04 204	Балахтинский район
			04 205	Березовский район
			04 206	Бирлюсский район
			04 208	Боготольский район
			04 210	Большемуртинский район
			04 211	Большеулуйский район
			04 213	Дзержинский район
			04 214	Емельяновский район
			04 216	Ермаковский район
			04 217	Идринский район
			04 218	Иланский район
			04 219	Ирбейский район
			04 220	Казачинский район
			04 221	Канский район
			04 222	Каратузский район
			04 226	Козульский район
			04 228	Краснотуранский район
			04 230	Курагинский район
			04 231	Манский район
			04 233	Минусинский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			04 237	Назаровский район
			04 239	Нижнеингашский район
			04 241	Новоселовский район
			04 243	Партизанский район
			04 245	Пировский район
			04 247	Рыбинский район
			04 248	Саянский район
			04 251	Сухобузимский район
			04 252	Тасеевский район
			04 255	Тюхтетский район
			04 256	Ужурский район
			04 257	Уярский район
			04 258	Шарыповский
			04 259	Шушенский
			04 401	г. Красноярск
			04 403	г. Ачинск
			04 403 554	пгт Мазульский
			04 406	г. Боготол
			04 407	г. Бородино
			04 409	г. Дивногорск
			04 409 554	пгт Овсянка
			04 412	г. Енисейск
			04 535	г. Железногорск
			04 535 555	пгт Подгорный
			04 415	г. Заозерный
			04 415 556	пгт Ирша
			04 415 559	пгт Урал
			04 537	г. Зеленогорск
			04 417	г. Игарка
			04 417 557	пгт Светлогорск
			04 420	г. Канск
			04 422	г. Лесосибирск
			04 422 565	пгт Стрелка
			04 423	г. Минусинск
			04 423 555	пгт Зеленый Бор
			04 426	г. Назарово
			04 433	г. Сосновоборск
			04 440	г. Шарыпово
			04 440 554	пгт Горячегорск
			04 440 555	пгт Дубинино
			04 575	пгт Кедровый
			04 580	пгт Солнечный
			04 130	Эвенкийский автономный округ
			93	Республика Тыва
			95	Республика Хакасия

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
114	4	Диксонский ЦГМС	04	Красноярский край (частично)
			04 429	г. Норильск
			04 429 508	г. Кайеркан
			04 429 515	г. Талнах
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
115	7	Иркутское УГМС	25	Иркутская область
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
116	4	Забайкальское УГМС	81	Республика Бурятия (частично)
			76	Читинская область
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ
117	2	Якутское УГМС	98	Республика Саха (Якутия)
118	5	Дальневосточное УГМС	08	Хабаровский край
			10	Амурская область
			99	Еврейская автономная область
119	8	Приморское УГМС	05	Приморский край
120	5	Камчатское УГМС	30	Камчатская область
			30 100	Корякский автономный округ
121	8	Колымское УГМС	44	Магаданская область
122	0	Сахалинское УГМС	64	Сахалинская область
123	3	Чукотское УГМС	77	Чукотский автономный округ
124	6	Калининградский ЦГМС	27	Калининградская область
125	9	УГМС Республики Татарстан	92	Республика Татарстан (Татарстан)

**Приложение 6**  
**Территориальные органы федерального горного  
и промышленного надзора (ФГПН) –  
округа Ростехнадзора**

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
150	0	Управление Печорского округа ФГПН	87	Республика Коми
			11	Архангельская область (частично)
			11 100	Ненецкий автономный округ
151	3	Управление Северного округа ФГПН	11	Архангельская область (частично, без Ненецкого автономного округа)
			19	Вологодская область
152	6	Мурманское управление ФГПН	47	Мурманская область
153	9	Управление Северо- Западного округа ФГПН	86	Республика Карелия
			40	г. Санкт-Петербург
			41	Ленинградская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
154	1	Управление Приокского округа ФГПН	27	Калининградская область
			15	Брянская область
			29	Калужская область
			54	Орловская область
155	4	Московское городское управление ФГПН	70	Тульская область
			45	г. Москва
156	7	Управление Центрального промышленного округа ФГПН	46	Московская область
			61	Рязанская область
			66	Смоленская область
157	3	Управление Верхневолжского округа ФГПН	28	Тверская область
			17	Владимирская область
			24	Ивановская область
			34	Костромская область
158	2	Мордовская горнотехническая инспекция	78	Ярославская область
			89	Республика Мордовия
159	5	Управление Приволжского округа ФГПН	88	Республика Марий Эл
			97	Чувашская Республика – Чуваш Республики
			92	Республика Татарстан (Татарстан)
160	2	РГТИ-16. Региональная горнотехническая инспекция Госгортехнадзора России по надзору на объектах Российского Федерального ядерного центра	22	Нижегородская область (частично)
			22 503	г. Саров

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
161	5	Нижегородское управление ФГПН	22	Нижегородская область (частично, без г. Сарова)
			22 202	Ардатовский район
			22 203	Арзамасский район
			22 205	Балахнинский район
			22 207	Богородский район
			22 209	Большеболдинский район
			22 210	Большемурашкинский район
			22 211	Борский район
			22 212	Бутурлинский район
			22 214	Вадский район
			22 215	Варнавинский район
			22 217	Вачский район
			22 218	Ветлужский район
			22 219	Вознесенский район
			22 231	Володарский район
			22 221	Воротынский район
			22 222	Воскресенский район
			22 224	Выксунский район
			22 226	Гагинский район
			22 228	Городецкий район
			22 230	Дальнеконстантиновский район
			22 232	Дивеевский район
			22 233	Княгининский район
			22 234	Ковернинский район
			22 235	Краснобаковский район
			22 236	Краснооктябрьский район
			22 237	Кстовский район
			22 238	Кулебакский район
			22 239	Лукояновский район
			22 240	Лысковский район
			22 241	Навашинский район
			22 242	Павловский район
22 243	Первомайский район			
22 244	Перевозский район			
22 245	Пильнинский район			
22 246	Починковский район			
22 247	Семеновский район			
22 248	Сергачский район			
22 249	Сеченовский район			
22 259	Сокольский район			
22 250	Сосновский район			
22 251	Спасский район			
22 252	Тонкинский район			
22 253	Тоншаевский район			

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			22 254	Уренский район
			22 255	Чкаловский район
			22 256	Шарангский район
			22 257	Шатковский район
			22 258	Шахунский район
			22 401	г. Нижний Новгород
			22 401 553	пгт Зеленый Город
			22 403	г. Арзамас
			22 406	г. Балахна
			22 409	г. Богородск
			22 412	г. Бор
			22 415	г. Выкса
			22 418	г. Городец
			22 421	г. Дзержинск
			22 421 552	пгт Бабино
			22 421 554	пгт Гавриловка
			22 421 556	пгт Горбатовка
			22 421 558	пгт Желнино
			22 421 560	пгт Пыра
			22 424	г. Кстово
			22 427	г. Кулебаки и подчиненные его администрации населенные пункты
			22 430	г. Павлово
162	8	Управление Курско-Белгородского округа ФГПН	14	Белгородская область
			38	Курская область
163	0	Управление Воронежского округа ФГПН	20	Воронежская область
			42	Липецкая область
			68	Тамбовская область
164	3	Управление Нижневолжского округа ФГПН	85	Республика Калмыкия
			12	Астраханская область
			18	Волгоградская область
165	6	Самарское управление ФГПН	36	Самарская область
166	9	Управление Средневолжского округа ФГПН	56	Пензенская область
			63	Саратовская область
			73	Ульяновская область
167	1	Управление Северо-Кавказского округа ФГПН	79	Республика Адыгея (Адыгея)
			03	Краснодарский край
168	4	Кабардино-Балкарское управление ФГПН	83	Кабардино-Балкарская Республика
			96	Чеченская Республика
169	7	Ингушская горнотехническая инспекция	26	Республика Ингушетия
170	4	Управление Ставропольского округа ФГПН	91	Карачаево-Черкесская Республика
			07	Ставропольский край

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
172	8	Северо-Осетинская горнотехническая инспекция	90	Республика Северная Осетия – Алания
173	2	Ростовское управление ФГПН	60	Ростовская область
174	5	Башкирское управление ФГПН	80	Республика Башкортостан
175	8	Управление Западно-Уральского округа ФГПН	94	Удмуртская Республика
			33	Кировская область
			57	Пермская область
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
176	0	Оренбургское управление ФГПН	53	Оренбургская область
177	3	Уральское управление ФГПН	65	Свердловская область
178	6	РГТИ-70. Региональная горнотехническая инспекция по надзору на объектах Российского федерального ядерного центра	75	Челябинская область (частично)
			75 545	г. Снежинск
179	9	Управление Челябинского округа ФГПН	37	Курганская область
			75	Челябинская область (частично, без г. Снежинска)
			75 203	Агаповский район
			75 206	Аргаяшский район
			75 209	Ашинский район
			75 212	Брединский район
			75 214	Варненский район
			75 217	Верхнеуральский район
			75 220	Еткульский район
			75 223	Карталинский район
			75 226	Каслинский район
			75 229	Катав-Ивановский район
			75 232	Кизильский район
			75 234	Красноармейский район
			75 236	Кунашакский район
			75 238	Кусинский район
			75 242	Нагайбакский район
			75 244	Нязепетровский район
			75 247	Октябрьский район
			75 249	Саткинский район
			75 252	Сосновский район
			75 254	Троицкий район
			75 255	Увельский район
			75 256	Уйский район
			75 257	Чебаркульский район
			75 259	Чесменский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			75 401	г. Челябинск
			75 401 653	пгт Новосинеглазовский
			75 401 657	пгт Федоровка
			75 401 923	т. с. Смолинский
			75 401 945	т. с. Сосновский
			75 401 947	т. с. Шершневы
			75 403	г. Аша
			75 406	г. Верхний Уфалей
			75 406 552	пгт Нижний Уфалей
			75 406 554	пгт Черемшанка
			75 406 803	т. с. Иткульский
			75 406 806	т. с. Силачский
			75 409	г. Еманжелинск
			75 409 552	пгт Зауральский
			75 409 554	пгт Красногорский
			75 412	г. Златоуст
			75 412 803	т. с. Веселовский
			75 412 806	т. с. Кувашинский
			75 415	г. Карабаш и подчиненные его администрации населенные пункты
			75 418	г. Карталы
			75 421	г. Касли
			75 421 553	пгт Вишневогорск
			75 421 803	т. с. Воздвиженский
			75 421 806	т. с. Маукский
			75 724	г. Катав-Ивановск и подчиненные его администрации населенные пункты
			75 428	г. Копейск
			75 428 552	пгт Бажово
			75 428 553	пгт Вахрушево
			75 428 554	пгт Горняк
			75 428 555	пгт Железнодорожный
			75 428 558	пгт Октябрьский
			75 428 560	пгт Потанино
			75 428 564	пгт Старокамшинск
			75 428 808	т. с. Калачевский
			75 431	г. Коркино
			75 431 554	пгт Первомайский
			75 431 556	пгт Роза
			75 434	г. Кыштым
			75 434 555	пгт Новогорный
			75 434 558	пгт Тайгинка
			75 434 804	т. с. Северный
			75 438	г. Магнитогорск
			75 442	г. Миасс

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			75 442 553	пгт Ленинск
			75 442 555	пгт Тургояк
			75 442 804	т. с. Новоандреевский
			75 442 807	т. с. Сыростанский
			75 442 815	т. с. Чертовский
			75 543	г. Озерск
			75 445	г. Пласт
			75 445 803	т. с. Борисовский
			75 445 806	т. с. Демаринский
			75 445 809	т. с. Кочкарский
			75 448	г. Сатка и подчиненные его администрации населенные пункты
			75 507	г. Трехгорный
			75 452	г. Троицк
			75 455	г. Усть-Катав
			75 455 554	пгт Вязовая
			75 455 830	т. с. Минский
			75 455 839	т. с. Тюбелянский
			75 458	г. Чебаркуль
			75 464	г. Южноуральск
			75 558	пгт Локомотивный
180	5	<b>Управление Алтайского округа ФГПН</b>	84	Республика Алтай
			01	Алтайский край
181	8	<b>Кузнецкое управление ФГПН</b>	32	Кемеровская область
182	0	<b>Управление Западно- Сибирского округа ФГПН</b>	50	Новосибирская область
			52	Омская область
			69	Томская область
183	3	<b>Управление Тюменского округа ФГПН</b>	71	Тюменская область (частично)
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ (частично, без Тазовского р-на)
184	7	<b>Бурятское управление ФГПН</b>	81	Республика Бурятия
185	5	<b>Управление Норильского округа ФГПН</b>	04	Красноярский край (частично)
			04 417	г. Игарка
			04 429	г. Норильск
			04 429 508	г. Кайеркан
			04 429 515	г. Талнах
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
			04 114	Диксонский район
			04 114 651	пгт Диксон
			04 121	г. Дудинка
			04 429 557	пгт Снежногорск
			04 117	Усть-Енисейский район
			04 119	Хатангский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			04 119 922	пгт Хатанга
			71	Тюменская область (частично)
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
			71 163	Тазовский район
			98	Республика Саха (Якутия) (частично)
			98 231	Мирнинский улус
186	2	<b>Управление Енисейского округа ФГПН</b>	93	Республика Тыва
			95	Республика Хакасия
			04	Красноярский край (частично, без Таймырского автономного округа и городов Норильска, Игарки, Кайеркана, Талнаха)
			04 201	Абанский район
			04 203	Ачинский район
			04 204	Балахтинский район
			04 205	Березовский район
			04 206	Бирлюсский район
			04 208	Боготольский район
			04 210	Большемуртинский район
			04 211	Большеулуйский район
			04 213	Дзержинский район
			04 214	Емельяновский район
			04 216	Ермаковский район
			04 217	Идринский район
			04 218	Иланский район
			04 219	Ирбейский район
			04 220	Казачинский район
			04 221	Канский район
			04 222	Каратузский район
			04 226	Козульский район
			04 228	Краснотуранский район
			04 230	Курагинский район
			04 231	Манский район
			04 233	Минусинский район
			04 237	Назаровский район
			04 239	Нижнеингашский район
			04 241	Новоселовский район
			04 243	Партизанский район
			04 245	Пировский район
			04 247	Рыбинский район
			04 248	Саянский район
			04 251	Сухобузимский район
			04 252	Тасеевский район
		04 255	Тюхтетский район	
		04 256	Ужурский район	
		04 257	Уярский район	

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			04 258	Шарыповский район
			04 259	Шушенский район
			04 401	г. Красноярск
			04 403	г. Ачинск
			04 403 554	пгт Мазульский
			04 406	г. Боготол
			04 407	г. Бородино
			04 409	г. Дивногорск
			04 409 554	пгт Овсянка
			04 535	г. Железногорск
			04 535 555	пгт Подгорный
			04 415	г. Заозерный
			04 415 556	пгт Ирша
			04 415 559	пгт Урал
			04 537	г. Зеленогорск
			04 417 557	пгт Светлогорск
			04 420	г. Канск
			04 422	г. Лесосибирск
			04 422 565	пгт Стрелка
			04 423	г. Минусинск
			04 423 555	пгт Зеленый Бор
			04 426	г. Назарово
			04 433	г. Сосновоборск
			04 440	г. Шарыпов
			04 440 554	пгт Горячегорск
			04 440 555	пгт Дубинино
			04 575	пгт Кедровый
			04 580	пгт Солнечный
			04 130	Эвенкийский автономный округ
187	5	<b>Управление Иркутского округа ФГПН</b>	25	Иркутская область
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
188	8	<b>Управление Читинского округа ФГПН</b>	76	Читинская область
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ
189	0	<b>Якутское управление ФГПН</b>	98	Республика Саха (Якутия) (частично, без Мирнинского улуса)
190	8	<b>Приморское управление ФГПН</b>	05	Приморский край
191	0	<b>Управление Приамурского округа ФГПН</b>	08	Хабаровский край
			10	Амурская область
			99	Еврейская автономная область
192	2	<b>Камчатская горнотехническая инспекция</b>	30	Камчатская область
			30 100	Корякский автономный округ
193	6	<b>Северо-Восточное управление ФГПН</b>	44	Магаданская область

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
194	9	Сахалинское управление ФГПН	64	Сахалинская область
195	1	Чукотское управление ФГПН	77	Чукотский автономный округ
196	4	Дагестанская горнотехническая инспекция	82	Республика Дагестан

Приложение 7  
Региональные таможенные управления (РТУ)  
(Таможенные округа)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
210	4	<b>Северо-Западное РТУ</b>	86	Республика Карелия
			87	Республика Коми
			11	Архангельская область
			11 100	Ненецкий автономный округ
			19	Вологодская область
			40	г. Санкт-Петербург
			41	Ленинградская область
			47	Мурманская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
			46	г. Москва
			46	Московская область
			212	9
17	Владимирская область			
24	Ивановская область			
29	Калужская область			
34	Костромская область			
54	Орловская область			
61	Рязанская область			
66	Смоленская область			
28	Тверская область			
70	Тульская область			
78	Ярославская область			
14	Белгородская область			
20	Воронежская область			
38	Курская область			
42	Липецкая область			
68	Тамбовская область			
213	2	<b>Поволжское РТУ</b>		
			89	Республика Мордовия
			97	Чувашская Республика – Чуваш Республики
			33	Кировская область
			22	Нижегородская область
			56	Пензенская область
			36	Самарская область
			63	Саратовская область
			73	Ульяновская область
			92	Республика Татарстан Татарстан)
214	5	<b>Татарское РТУ</b>	92	Республика Татарстан Татарстан)
215	8	<b>Дагестанское РТУ</b>	82	Республика Дагестан

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование			
216	0	<b>Северо-Кавказское РТУ</b>	79	Республика Адыгея (Адыгея)			
			26	Республика Ингушетия			
			83	Кабардино-Балкарская Республика			
			85	Республика Калмыкия – Хальмг Тангч			
			91	Карачаево-Черкесская Республика			
			90	Республика Северная Осетия – Алания			
			03	Краснодарский край			
			07	Ставропольский край			
			12	Астраханская область			
			18	Волгоградская область			
			60	Ростовская область			
			217	3	<b>Уральское РТУ</b>	94	Удмуртская Республика
						37	Курганская область
						53	Оренбургская область
57	Пермская область						
57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ						
65	Свердловская область						
75	Челябинская область						
71	Тюменская область						
71 100	Ханты-Мансийский автономный округ						
71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ						
218	6	<b>Западно-Сибирское РТУ</b>	84	Республика Алтай			
			01	Алтайский край			
			32	Кемеровская область			
			50	Новосибирская область			
			52	Омская область			
			69	Томская область			
219	9	<b>Восточно-Сибирское РТУ</b>	81	Республика Бурятия			
			93	Республика Тыва			
			95	Республика Хакасия			
			04	Красноярский край			
			04 100	Таймырский (Долгано- Ненецкий) автономный округ			
			04 130	Эвенкийский автономный округ			
			25	Иркутская область			
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ			
			76	Читинская область			
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ			
220	6	<b>Дальневосточное РТУ</b>	98	Республика Саха (Якутия)			
			05	Приморский край			
			08	Хабаровский край			
			10	Амурская область			
			30	Камчатская область			
			30 100	Корякский автономный округ			

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			44	Магаданская область
			64	Сахалинская область
			99	Еврейская автономная область
			77	Чукотский автономный округ
221	9	<b>Калининградское РТУ</b>	27	Калининградская область
222	1	<b>Башкирское РТУ</b>	80	Республика Башкортостан

**Приложение 8**  
**Межрегиональные территориальные округа**  
**по государственному регулированию ядерной**  
**и радиационной безопасности (МТО РБ)**  
**(радиационные округа Гостехконтроля)**

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
310	5	<b>Северо-Европейский МТО</b>	86	Республика Карелия
			87	Республика Коми
			11	Архангельская область
			11 100	Ненецкий автономный округ
			19	Вологодская область
			47	Мурманская область
			40	г. Санкт-Петербург
			41	Ленинградская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
			15	Брянская область
			66	Смоленская область
			38	Курская область
			27	Калининградская область
311	8	<b>Центральный МТО РБ</b>	17	Владимирская область
			29	Калужская область
			45	г. Москва
			46	Московская область
312	1	<b>Волжский МТО РБ</b>	88	Республика Марий Эл
			92	Республика Татарстан (Татарстан)
			97	Чувашская Республика – Чуваш Республики
			24	Ивановская область
			34	Костромская область
			28	Тверская область
			78	Ярославская область
			33	Кировская область
			22	Нижегородская область
			12	Астраханская область
			18	Волгоградская область
			36	Самарская область
			63	Саратовская область
313	3	<b>Донской МТО РБ</b>	73	Ульяновская область
			79	Республика Адыгея (Адыгея)
			82	Республика Дагестан
			26	Республика Ингушетия
			83	Кабардино-Балкарская Республика
			85	Республика Калмыкия

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			91	Карачаево-Черкесская Республика
			89	Республика Мордовия
			90	Республика Северная Осетия – Алания
			96	Чеченская Республика
			03	Краснодарский край
			07	Ставропольский край
			54	Орловская область
			61	Рязанская область
			70	Тульская область
			14	Белгородская область
			20	Воронежская область
			42	Липецкая область
			68	Тамбовская область
			56	Пензенская область
60	Ростовская область			
314	6	<b>Уральский МТО РБ</b>	80	Республика Башкортостан
			94	Удмуртская Республика
			37	Курганская область
			53	Оренбургская область
			57	Пермская область
			57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ
			65	Свердловская область
			75	Челябинская область
			71	Тюменская область
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ			
315	9	<b>Сибирский МТО РБ</b>	84	Республика Алтай
			81	Республика Бурятия
			93	Республика Тыва
			95	Республика Хакасия
			01	Алтайский край
			04	Красноярский край
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
			04 130	Эвенкийский автономный округ
			32	Кемеровская область
			50	Новосибирская область
			52	Омская область
			69	Томская область
			25	Иркутская область
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
76	Читинская область			
76 100	Агинский Бурятский автономный округ			
316	1	<b>Дальневосточный МТО РБ</b>	98	Республика Саха (Якутия)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			05	Приморский край
			08	Хабаровский край
			10	Амурская область
			30	Камчатская область
			30 100	Корякский автономный округ
			44	Магаданская область
			64	Сахалинская область
			99	Еврейская автономная область
			77	Чукотский автономный округ

**Приложение 9**  
 Территориальные и региональные отделы  
 государственного геологического контроля (ОГК)  
 при территориальных органах МПР России  
 и органах управления субъектов  
 Российской Федерации  
 (геологические округа Минприроды)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
320	7	Мордовский ОГК Комитета природных ресурсов по Республике Мордовия	89	Республика Мордовия
321	0	Чувашский ОГК Министерства природных ресурсов Чувашской Республики – Чаваш Республики	97	Чувашская Республика – Чаваш Республики
322	2	Кировский ОГК Комитета природных ресурсов по Кировской области	33	Кировская область
323	5	Нижегородский ОГК Комитета природных ресурсов по Нижегородской области	22	Нижегородская область
324	8	Ульяновский ОГК Комитета природных ресурсов по Ульяновской области	73	Ульяновская область
325	0	ОГК Государственный геологический комитет Республики Татарстан (Татарстан)	92	Республика Татарстан (Татарстан)
326	3	Пензенский ОГК Комитета природных ресурсов по Пензенской области	56	Пензенская область
327	7	Саратовский ОГК Комитета природных ресурсов по Саратовской области	63	Саратовская область
328	9	Астраханский ОГК Комитета природных ресурсов по Астраханской области	12	Астраханская область
329	1	Пермский ОГК Комитета природных ресурсов по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу	57 57 100	Пермская область Коми-Пермяцкий автономный округ

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
330	9	ОГК Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми	87	Республика Коми
331	1	Северо-Западный ОГК Департамента природных ресурсов по Северо-Западному региону	86	Республика Карелия
			19	Вологодская область
			47	Мурманская область
			40	г. Санкт-Петербург
			41	Ленинградская область
			49	Новгородская область
			58	Псковская область
332	4	ОГК Северного комитета природных ресурсов	27	Калининградская область
			11	Архангельская область
333	7	ОГК Департамента природных ресурсов по Центральному региону	11 100	Ненецкий автономный округ
			15	Брянская область
			17	Владимирская область
			24	Ивановская область
			29	Калужская область
			34	Костромская область
			45	г. Москва
			46	Московская область
			54	Орловская область
			61	Рязанская область
			66	Смоленская область
			28	Тверская область
			70	Тульская область
			78	Ярославская область
			14	Белгородская область
			20	Воронежская область
			334	8
42	Липецкая область			
68	Тамбовская область			
88	Республика Марий Эл			
36	Самарская область			
18	Волгоградская область			
79	Республика Адыгея (Адыгея)			
335	2	Самарский ОГК Комитета природных ресурсов по Самарской области	82	Республика Дагестан
			26	Республика Ингушетия
			83	Кабардино-Балкарская Республика
			85	Республика Калмыкия
			8	Северо-Кавказский ОГК Департамента природных ресурсов по Северо-Кавказскому региону

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			91	Карачаево-Черкесская Республика
			90	Республика Северная Осетия – Алания
			03	Краснодарский край
			07	Ставропольский край
			60	Ростовская область
338	6	ОГК Госкомгеологии Республики Башкортостан	80	Республика Башкортостан
339	3	Удмуртский ОГК Комитета природных ресурсов по Удмуртской Республике	94	Удмуртская Республика
340	3	Курганский ОГК Комитета природных ресурсов по Курганской области	37	Курганская область
341	3	Оренбургский ОГК Комитета природных ресурсов по Оренбургской области	53	Оренбургская область
342	6	Кемеровский ОГК Комитета природных ресурсов по Кемеровской области	32	Кемеровская область
343	9	Новосибирский ОГК Комитета природных ресурсов по Новосибирской области	50	Новосибирская область
344	2	Томский ОГК Комитета природных ресурсов по Томской области	69	Томская область
345	5	Тюменский ОГК Комитета природных ресурсов по Тюменской области	71	Тюменская область (частично, без Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов)
346	8	Бурятский ОГК Комитета природных ресурсов по Республике Бурятия	81	Республика Бурятия
347	5	Красноярский ОГК Комитета природных ресурсов по Красноярскому краю	04	Красноярский край
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
			04 130	Эвенкийский автономный округ
348	2	Иркутский ОГК Комитета природных ресурсов по Иркутской области	25	Иркутская область
			25 100	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
349	5	Читинский ОГК Комитета природных ресурсов по Читинской области и Агинскому Бурятскому автономному округу	76	Читинская область
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ
350	8	Якутский ОГК Госкомгеологии Республики Саха (Якутия)	98	Республика Саха (Якутия)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
351	5	Приморский ОГГК Комитета природных ресурсов по Приморскому краю	05	Приморский край
352	8	Хабаровский ОГГК Комитета природных ресурсов по Хабаровскому краю	08	Хабаровский край
353	0	Амурский ОГГК Комитета природных ресурсов по Амурской области	10	Амурская область
354	3	Магаданский ОГГК Комитета природных ресурсов по Магаданской области	44	Магаданская область
355	6	Сахалинский ОГГК Комитета природных ресурсов по Сахалинской области	64	Сахалинская область
356	9	Чукотский ОГГК Комитета природных ресурсов по Чукотскому автономному округу	77	Чукотский автономный округ
357	1	Свердловский ОГГК Комитета природных ресурсов по Свердловской области	65	Свердловская область
358	4	Челябинский ОГГК Комитета природных ресурсов по Челябинской области	75	Челябинская область
359	7	Ханты-Мансийский ОГГК Комитета природных ресурсов по Ханты-Мансийскому автономному округу	71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
360	4	Ямало-Ненецкий ОГГК Комитета природных ресурсов по Ямало-Ненецкому автономному округу	71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
361	7	Горно-Алтайский ОГГК Комитета природных ресурсов по Республике Алтай	84	Республика Алтай
362	9	Алтайский ОГГК Комитета природных ресурсов по Алтайскому краю	01	Алтайский край
363	2	Омский ОГГК Комитета природных ресурсов по Омской области	52	Омская область
364	5	Хакасский ОГГК Комитета природных ресурсов по Республике Хакасия	95	Республика Хакасия

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
365	8	Биробиджанский ОГГК Комитета природных ресурсов по Еврейской автономной области	99	Еврейская автономная область
366	0	Камчатский ОГГК Комитета природных ресурсов по Камчатской области и Корякскому автономному округу	30 30 100	Камчатская область Корякский автономный округ
367	3	ОГГК Комитета природных ресурсов по Республике Тыва	93	Республика Тыва

Приложение 10  
Территории с дискомфортом условий  
жизнедеятельности населения

1. Районы Крайнего Севера

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
370	6	<b>Республика Карелия (частично)</b>	86 406	г. Костомукша
			86 204	Беломорский район
			86 209	Калевальский Национальный район
			86 212	Кемский район
			86 221	Лоухский район
371	9	<b>Республика Коми (частично)</b>	87 204	Ижемский район
			87 252	Усть-Цилемский район
			87 410	г. Воркута
			87 415	г. Инта
			87 423	г. Усинск и подчиненные его администрации населенные пункты (частично)
			87 423 812	т.с. Колвинский
			87 423 816	т.с. Мутноматерикский
			87 423 825	т.с. Усадорский
			87 423 830	т.с. Усть-Усинский
			87 423 840	т.с. Щельябожский
372	1	<b>Республика Саха (Якутия)</b>	98	Республика Саха (Якутия)
373	4	<b>Республика Тыва (частично)</b>	93 222	Кызылский кожуун (частично)
			93 222 852	Шынаанский сумон
			93 225	Монгун-Тайгинский кожуун
			93 250	Тоджинский кожуун
374	7	<b>Чукотский автономный округ</b>	77	Чукотский автономный округ
375	7	<b>Красноярский край (частично)</b>	04 417	г. Игарка
			04 429	г. Норильск
			04 249	Северо-Енисейский район
			04 254	Туруханский район
			04 100	Таймырский (Долгано- Ненецкий) автономный округ
			04 130	Эвенкийский автономный округ
376	2	<b>Хабаровский край (частично)</b>	08 206	Аяно-Майский район
			08 234	Охотский район
377	5	<b>Архангельская область (частично)</b>	11 100	Ненецкий автономный округ
			11 430	г. Северодвинск и подчиненные его администрации населенные пункты
			11 238	Лешуконский район
			11 242	Мезенский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
378	8	<b>Камчатская область</b>	11 248	Пинежский район
			30	(вся территория)
			30 100	Корякский автономный округ
379	0	<b>Магаданская область</b>	44	Магаданская область
380	8	<b>Мурманская область</b>	47	Мурманская область
381	0	<b>Сахалинская область (частично)</b>	64 425	г. Оха
			64 220	Курильский район
			64 232	Ногликский район
			64 236	Охинский район
			64 243	Северо-Курильский район
		64 256	Южно-Курильский район	
382	3	<b>Тюменская область (частично)</b>	71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ

2. Местности, приравненные к районам Крайнего Севера

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
400	4	<b>Республика Алтай (частично)</b>	84 210	Кош-Агачский район
			84 230	Улаганский район
401	7	<b>Республика Бурятия (частично)</b>	81 420	г. Северобайкальск
			81 203	Баргузинский район
			81 206	Баунтовский район
			81 239	Окинский район
			81 245	Северо-Байкальский район
402	0	<b>Республика Карелия (частично)</b>	86 401	г. Петрозаводск
			86 410	г. Сортавала
			86 206	Вепсская Национальная волость
			86 215	Кондопожский район
			86 218	Лахденпохский район
			86 224	Медвежьегорский район
			86 227	Муезерский район
			86 230	Олонецкий район
			86 233	Питкярантский район
			86 236	Прионежский район
			86 239	Пряжинский район
			86 242	Пудожский район
			86 245	Сегежский район
86 250	Суоярвский район			
403	2	<b>Республика Коми (частично)</b>	87 208	Княжпогостский район
			87 212	Койгородский район
			87 216	Корткеросский район
			87 224	Прилузский район
			87 228	Сыктывдинский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			87 232	Сысольский район
			87 236	Троицко-Печорский район
			87 240	Удорский район
			87 244	Усть-Вымский район
			87 248	Усть-Куломский район
			87 401	г. Сыктывкар
			87 412	г. Вуктыл и подчиненные его администрации населенные пункты
			87 420	г. Печора
			87 422	г. Сосногорск
			87 423	г. Усинск и подчиненные его администрации населенные пункты (частично)
			87 423 827	т.с. Усть-Лыжинский
			87 425	г. Ухта
404	5	<b>Республика Тыва</b>	93 205	Бай-Тайгинский кожуун
			93 210	Барун-Хемчикский кожуун
			93 215	Дзун-Хемчикский кожуун
			93 220	Каа-Хемский кожуун
			93 222	Кызылский кожуун (частично)
			93 222 805	Баян-Хольский сумон
			93 222 818	Кара-Хаакский сумон
			93 222 830	Сукпакский сумон
			93 222 834	Терлиг-Хаинский сумон
			93 222 837	Усть-Элегестинский сумон
			93 222 842	Целинный сумон
			93 222 845	Чербинский сумон
			93 222 848	Шамбалыгский сумон
			93 230	Овюрский кожуун
			93 235	Пий-Хемский кожуун
			93 238	Сут-Хольский кожуун
			93 240	Тандинский кожуун
			93 245	Тес-Хемский кожуун
			93 254	Улуг-Хемский кожуун
			93 256	Чаа-Хольский кожуун
			93 257	Чеди-Хольский кожуун
			93 258	Эрзинский кожуун
405	8	<b>Красноярский край (частично)</b>	04 412	г. Енисейск
			04 422	г. Лесосибирск
			04 209	Богучанский район
			04 215	Енисейский район
			04 224	Кежемский район
			04 235	Мотыгинский район
406	7	<b>Приморский край (частично)</b>	05 407	г. Дальнегорск
			05 210	Кавалеровский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			05 214	Красноармейский район (частично)
			05 214 554	пгт Восток
			05 214 802	т.с. Богуславецкий
			05 214 806	т.с. Вострецовский
			05 214 813	т.с. Дальнекутский
			05 214 816	т.с. Измайлихинский
			05 214 822	т.с. Мельничный
			05 214 831	т.с. Рошинский
			05 214 837	т.с. Таежнинский
			05 228	Ольгинский район
			05 240	Тернейский район
407	3	<b>Хабаровский край (частично)</b>	08 418	г. Советская Гавань
			08 403	г. Амурск
			08 409	г. Комсомольск-на-Амуре
			08 203	Амурский район (частично)
			08 203 560	пгт Эльбан
			08 203 801	т.с. Ачанская
			08 203 802	т.с. Вознесенская
			08 203 804	т.с. Джуенская
			08 203 807	т.с. Омминская
			08 203 810	т.с. Падалинская
			08 212	Ванинский район
			08 214	Верхнебуреинский район
			08 220	Комсомольский район
			08 231	Николаевский район
			08 237	им. Полины Осипенко район
			08 242	Советско-Гаванский район
			08 244	Солнечный район
			08 246	Тугуро-Чумиканский район
			08 250	Ульчский район
408	6	<b>Амурская область (частично)</b>	10 412	г. Зея
			10 432	г. Тында
			10 225	Зейский район
			10 245	Селемджинский район
			10 254	Тындинский район
409	9	<b>Архангельская область (частично)</b>	11 401	г. Архангельск и подчиненные его администрации населенные пункты
			11 408	г. Коряжма
			11 410	г. Котлас
			11 415	г. Новодвинск
			11 420	г. Онега и подчиненные его администрации населенные пункты
			11 205	Вельский район
			11 208	Верхнетоемский район
			11 211	Вилегодский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			11 214	Виноградовский район
			11 218	Каргопольский район
			11 222	Коношский район
			11 227	Котласский район
			11 230	Красноборский район
			11 235	Ленский район
			11 244	Няндомский район
			11 246	Онежский район
			11 250	Плесецкий район
			11 252	Приморский район
			11 253	Соловецкий район
			11 254	Устьянский район
			11 256	Холмогорский район
			11 258	Шенкурский район
410	6	<b>Иркутская область (частично)</b>	25 410	г. Бодайбо
			25 414	г. Братск
			25 438	г. Усть-Илимск
			25 440	г. Усть-Кут
			25 202	Бодайбинский район
			25 214	Казачинско-Ленский район
			25 216	Катангский район
			25 220	Киренский район
			25 224	Мамско-Чуйский район
			25 226	Нижнеилимский район
			25 242	Усть-Илимский район
			25 244	Усть-Кутский район
411	9	<b>Пермская область (частично)</b>	57 100	Коми-Пермяцкий автономный округ (частично)
			57 114	Гайнский район
			57 117	Косинский район
			57 119	Кочевский район
412	1	<b>Сахалинская область (частично)</b>	64 401	г. Южно-Сахалинск
			64 405	г. Александровск-Сахалинский
			64 410	г. Долинск
			64 415	г. Корсаков
			64 420	г. Невельск
			64 430	г. Поронайск
			64 435	г. Углегорск
			64 440	г. Холмск
			64 204	Александровск-Сахалинский район
			64 208	Анивский район
			64 212	Долинский район
			64 216	Корсаковский район
			64 224	Макаровский район
			64 228	Невельский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			64 240	Поронайский район
			64 246	Смирныховский район
			64 248	Томаринский район
			64 250	Тымовский район
			64 252	Углегорский район
			64 254	Холмский район
413	4	<b>Томская область (частично)</b>	69 405	г. Колпашево
			69 410	г. Стрежевой
			69 204	Александровский район
			69 212	Бакчарский район
			69 216	Верхнекетский район
			69 224	Каргасокский район
			69 232	Колпашевский район
			69 236	Кривошеинский район
			69 240	Молчановский район
			69 244	Парабельский район
			69 252	Тегульдетский район
			69 256	Чаинский район
414	7	<b>Тюменская область (частично)</b>	71 248	Уватский район
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
415	8	<b>Читинская область (частично)</b>	76 215	Каларский район
			76 242	Тунгиро-Олекминский район
			76 244	Тунгокоченский район

**Приложение 11**  
Особо охраняемые природные территории  
(список и состав)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
425	1	<b>Государственный природный заповедник «Азас»</b>	93	Республика Тыва (частично)
			93 250	Тоджинский кожуун (частично)
			93 250 844	Тоора-Хемский сумон (частично)
426	4	<b>Алтайский государственный природный заповедник</b>	84	Республика Алтай (частично)
			84 225	Турачакский район (частично)
			84 225 805	т. с. Артыбашский
			84 230	Улаганский район (частично)
			84 230 810	т. с. Балыктуюльская
		84 230 830	т. с. Саратанская	
427	7	<b>Астраханский биосферный государственный природный заповедник</b>	12	Астраханская область (частично)
			12 210	Володарский район (частично)
			12 210 820	т. с. Калининский (частично)
			12 220	Икрянинский район (частично)
			12 225	Камызякский район (частично)
			12 225 840	т. с. Полдневский (частично)
428	5	<b>Байкало-Ленский государственный природный заповедник</b>	25	Иркутская область (частично)
			25 218	Качугский район (частично)
			25 230	Ольхонский район (частично)
			25 230 807	т. с. Зама-Онгуренский (частично)
429	2	<b>Государственный природный биосферный заповедник «Байкальский»</b>	81	Республика Бурятия (частично)
			81 212	Джидинский район (частично)
			81 224	Кабанский район (частично)
			81 248	Селенгинский район (частично)
430	2	<b>Государственный природный биосферный заповедник «Баргузинский»</b>	81	Республика Бурятия (частично)
			81 245	Северо-Байкальский район (частично)
431	2	<b>Государственный природный заповедник «Басеги»</b>	57	Пермская область (частично)
			57 214	Горнозаводский район (частично)
432	5	<b>Государственный природный заповедник «Бастак»</b>	57 412	Гремячинский район
			99	Еврейская автономная область (частично)
			99 205	Биробиджанский район (частично)
		99 220	Облученский район (частично)	
433	8	<b>Башкирский государственный природный заповедник</b>	80	Республика Башкортостан (частично)
			80 219	Бурзянский район (частично)
			80 219 840	т. с. Кулганинский (частично)
435	3	<b>Государственный природный заповедник «Белогорье»</b>	14	Белгородская область (частично)
			14 215	Борисовский район (частично)
436	6	<b>Государственный природный заповедник «Богдинско-Баскунчакский»</b>	12	Астраханская область (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
437	9	<b>Государственный природный заповедник «Болоньский»</b>	08	Хабаровский край (частично)
438	1	<b>Государственный природный заповедник «Большая Кокшага»</b>	88	Республика Марий Эл (частично)
			88 216	Килемарский район (частично)
			88 216 835	т. с. Красномостовский (частично)
			88 228	Медведевский район (частично)
		88 228 828	т. с. Нужьяльский район (частично)	
439	4	<b>Большехехцирский государственный природный заповедник</b>	08	Хабаровский край (частично)
			08 255	Хабаровский район (частично)
			08 255 807	т. с. Бычихинский (частично)
440	1	<b>Государственный природный заповедник «Большой Арктический»</b>	04	Красноярский край (частично)
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
			04 114	Диксонский район (частично)
			04 117	Усть-Енисейский район (частично)
			04 117 907	т. с. Караульский (частично)
			04 117 910	т. с. Носковский (частично)
441	4	<b>Государственный природный заповедник «Ботчинский»</b>	08	Хабаровский край (частично)
			08 242	Советско-Гаванский район (частично)
442	7	<b>Государственный природный заповедник «Брянский лес»</b>	15	Брянская область (частично)
			15 252	Суземский район (частично)
			15 252 844	т. с. Холмечский (частично)
		15 256	Трубчевский район (частично)	
444	2	<b>Государственный природный заповедник «Буреинский»</b>	08	Хабаровский край (частично)
			08 214	Верхнебуреинский район (частично)
445	5	<b>Верхне-Тазовский государственный природный заповедник</b>	71	Тюменская область (частично)
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ (частично)
			71 153	Красноселькупский район (частично)
		71 153 906	т. с. Красноселькупский (частично)	
446	8	<b>Висимский государственный природный заповедник (частично)</b>	65	Свердловская область (частично)
			65 232	Пригородный район (частично)
		65 453	г. Кировград (частично)	
447	0	<b>Государственный природный заповедник «Витимский»</b>	25	Иркутская область (частично)
448	3	<b>Государственный природный заповедник «Вишерский»</b>	57	Пермская область (частично)
			57 226	Красновишерский район (частично)
			57 226 810	т. с. Велсовский (частично)
449	6	<b>Волжско-Камский государственный природный заповедник</b>	92	Республика Татарстан (Татарстан) (частично)
			92 228	Зеленодольский район (частично)
			92 228 874	т. с. Раифское (частично)
			92 234	Лаишевский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			92 234 808	т. с. Атабаевское (частично)
450	3	<b>Воронежский биосферный государственный заповедник</b>	20	Воронежская область (частично)
			20 211	Верхнехавский район (частично)
			42	Липецкая область (частично)
			42 248	Усманский район (частично)
451	6	<b>Государственный природный заповедник «Воронинский»</b>	42 248 866	т. с. Пригородный
			68	Тамбовская область (частично)
			68 208	Инжавинский район (частично)
			68 208 551	пгт Инжавино (частично)
452	9	<b>Государственный природный заповедник «Гыданский»</b>	68 210	Кирсановский район (частично)
			04	Красноярский край (частично)
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
			71	Тюменская область (частично)
453	1	<b>Государственный природный заповедник «Дагестанский»</b>	71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ (частично)
			82	Республика Дагестан (частично)
			82 236	Кумторкалинский район (частично)
			82 236 820	т. с. Кормаскалинский (частично)
454	4	<b>Дарвинский государственный природный заповедник</b>	82 249	Тарумовский район (частично)
			82 249 827	т. с. Кочубейский (частично)
			19	Вологодская область (частично)
			19 256	Череповецкий район (частично)
455	7	<b>Государственный природный биосферный заповедник «Даурский»</b>	19 256 820	т. с. Большедворский (частично)
			19 256 886	т. с. Ягницкий (частично)
			78	Ярославская область (частично)
			78 209	Брейтовский район (частично)
456	7	<b>Государственный природный заповедник «Денежкин Камень»</b>	76	Читинская область (частично)
			76 209	Борзинский район (частично)
			76 234	Ононский район (частично)
			76 234 845	т. с. Цасучейский (частично)
457	2	<b>Государственный природный заповедник «Джергинский»</b>	65	Свердловская область (частично)
			65 428	Ивдельский район (частично)
			65 490	Североуральский район (частично)
458	5	<b>Государственный природный заповедник «Джугджурский»</b>	81	Республика Бурятия (частично)
			81 230	Курумканский район (частично)
			81 230 855	т. с. Майский
459	8	<b>Жигулевский государственный заповедник им. И.И. Спрыгина</b>	08	Хабаровский край (частично)
			08 206	Аяно-Майский район (частично)
			08 206 802	т. с. Аимский (частично)
			08 206 816	т. с. Нельканский (частично)
			36	Самарская область (частично)
			36 404	г. Жигулевск (частично)
			36 240	Ставропольский район (частично)
			36 240 806	т. с. Бахилловский

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
460	5	<b>Зейский государственный природный заповедник</b>	10	Амурская область (частично)
			10 225	Зейский район (частично)
			10 412	г. Зeya (частично)
461	8	<b>Кабардино-Балкарский государственный природный заповедник</b>	83	Кабардино-Балкарская Республика (частично)
			83 230	Черекский район (частично)
462	0	<b>Кавказский государственный природный биосферный заповедник</b>	79	Республика Адыгея (Адыгея) (частично)
			79 222	Майкопский район (частично)
			79 222 807	т. с. Даховский (частично)
			79 222 865	т. с. Хамышкинский (частично)
			91	Карачаево-Черкесская Республика (частично)
			91 230	Урупский район (частично)
			91 230 805	т. с. Загеданский (частично)
			03	Краснодарский край (частично)
			03 426 362	Адлерский район (частично)
			03 426 655	т. с. Краснополянский
			03 426 365	Лазаревский район (частично)
			03 426 938	т. с. Солохаульский (частично)
			03 233	Мостовский район (частично)
03 233 556	пгт Псебай (частично)			
03 426 368	Хостинский район (частично)			
03 426	г. Сочи (частично)			
463	3	<b>Государственный природный заповедник «Калужские засеки»</b>	29	Калужская область (частично)
			29 242	Ульяновский район (частично)
464	6	<b>Кандалакшский государственный природный заповедник</b>	86	Республика Карелия (частично)
			86 221	Лоухский район (частично)
			47	Мурманская область (частично)
			47 408	Кандалакшский район (частично)
			47 215	Печенгский район (частично)
			47 420	Североморский район (частично)
			47 220	Терский район (частично)
465	9	<b>Государственный природный заповедник «Катунский»</b>	84	Республика Алтай (частично)
			84 240	Усть-Коксинский (частично)
			84 240 875	т. с. Усть-Коксинский (частично)
466	1	<b>Государственный природный заповедник «Керженский»</b>	22	Нижегородская область (частично)
			22 211	Борский район (частично)
			22 211 856	т. с. Рустайский (частично)
			22 247	Семеновский район (частично)
			22 247 872	т. с. Хахальский (частично)
467	4	<b>Государственный природный заповедник «Кивач»</b>	86	Республика Карелия (частично)
			86 215	Кондопожский район (частично)
			86 215 805	т. с. Березовский (частично)
468	7	<b>Государственный природный заповедник «Командорский»</b>	30	Камчатская область (частично)
			30 201	Алеутский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			30 201 810	т. с. Никольское (частично)
469	4	<b>Комсомольский государственный природный заповедник</b>	08	Хабаровский край (частично)
	08 220		Комсомольский район (частично)	
	08 220 810		т. с. Верхнетамбовский (частично)	
470	7	<b>Государственный природный заповедник «Корякский»</b>	30	Камчатская область (частично)
	30 100		Корякский автономный округ (частично)	
	30 127		Олюторский район (частично)	
	30 127 922		т. с. Тиличики	
471	1	<b>Государственный природный заповедник «Костомукшский»</b>	86	Республика Карелия (частично)
	86 406		г. Костомукша (частично)	
	86 209		Калевальский национальный район	
472	2	<b>Кроноцкий государственный биосферный заповедник</b>	30	Камчатская область (частично)
	30 207		Елизовский район (частично)	
	30 210		Мильковский район (частично)	
473	5	<b>Государственный природный заповедник «Кузнецкий Алтай»</b>	32	Кемеровская область (частично)
	32 217		Междуреченский район (частично)	
	32 219		Новокузнецкий район (частично)	
	32 228		Тисульский район (частично)	
	32 425		г. Междуреченск (частично)	
474	8	<b>Государственный природный заповедник «Курильский»</b>	64	Сахалинская область (частично)
	64 256		Южно-Курильский район (частично)	
	64 256 811		т. с. Головинский (частично)	
	64 256 551		пгт Южно-Курильск (частично)	
475	0	<b>Лазовский государственный природный заповедник им. Л.Г. Капанова</b>	05	Приморский край (частично)
	05 217		Лазовский район	
476	3	<b>Лапландский государственный биосферный заповедник</b>	47	Мурманская область (частично)
	47 405		Апатитский район (частично)	
	47 203		Ковдорский район (частично)	
	47 205		Кольский район (частично)	
	47 415		г. Мончегорск	
477	6	<b>Государственный природный заповедник «Магаданский»</b>	44	Магаданская область (частично)
	44 201		Ольский район (частично)	
	44 210		Среднеканский район (частично)	
478	9	<b>Государственный природный заповедник «Малая Сосьва»</b>	71	Тюменская область (частично)
	71 100		Ханты-Мансийский автономный округ (частично)	
	71 124		Советский район (частично)	
	71 124 604		пгт Советский	
480	9	<b>Мордовский государственный природный заповедник им. П.Г. Смиловича</b>	89	Республика Мордовия (частично)
	89 249		Темниковский район (частично)	
	89 249 872		т. с. Русско-Караевский	
481	1	<b>Государственный природный заповедник «Ненецкий»</b>	11	Архангельская область (частично)
	11 100		Ненецкий автономный округ (частично)	

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			11 154	т. с. Малоземельский
482	4	<b>Нижне-Свирский государственный природный заповедник</b>	41	Ленинградская область (частично)
	41 227		Лодейнопольский район (частично)	
	41 432		г. Лодейное Поле (частично)	
483	7	<b>Государственный природный заповедник «Норский»</b>	10	Амурская область (частично)
	10 245		Селемджинский район (частично)	
	10 245 589		пгт Февральск	
	33		Кировская область (частично)	
484	9	<b>Государственный природный заповедник «Нургуш»</b>	33 219	Котельнический район (частично)
	33 219 868		т. с. Морозовский (частично)	
	61		Рязанская область (частично)	
485	2	<b>Окский биосферный государственный природный заповедник</b>	61 210	Клепиковский район (частично)
	61 210 863		т. с. Малаховский (частично)	
	61 246		Спасский район (частично)	
	61 246 822		т. с. Городновский (частично)	
	61 246 858		т. с. Лакашинский (частично)	
	98		Республика Саха (Якутия) (частично)	
	98 241		Олекминский улус (частично)	
486	5	<b>Олекминский государственный природный заповедник</b>	98 241 825	т.с. Киндигирский Национальный
	53		Оренбургская область (частично)	
487	8	<b>Государственный природный заповедник «Оренбургский»</b>	53 210	Беляевский район (частично)
	53 210 807		т. с. Бурлыкский (частично)	
	53 210 822		т. с. Карагачский (частично)	
	53 210 831		т. с. Раздольный (частично)	
	53 224		Кувандыкский район (частично)	
	53 224 819		т. с. Маячный (частично)	
	53 236		Первомайский район (частично)	
	53 236 811		т. с. Малозайкинский (частично)	
	53 242		Светлинский район (частично)	
	53 242 813		т. с. Коскульский (частично)	
488	0	<b>Государственный природный заповедник «Остров Врангеля»</b>	77	Чукотский автономный округ (частично)
	77 237		Шмидтовский район (частично)	
	77 237 551		пгт Мыс Шмидта (частично)	
489	3	<b>Государственный природный заповедник «Пасвик»</b>	47	Мурманская область (частично)
	47 215		Печенгский район (частично)	
490	0	<b>Печоро-Ильчский государственный природный биосферный заповедник</b>	87	Республика Коми (частично)
	87 236		Троицко-Печорский район (частично)	
	87 236 811		т. с. Еремеевский (частично)	
	87 236 888		т. с. Усть-Уньинский (частично)	
	87 236 898		т. с. Якшинский (частично)	
491	3	<b>Государственный природный заповедник «Пинежский»</b>	11	Архангельская область (частично)
	11 248		Пинежский район (частично)	
	11 248 827		т. с. Пинежский (частично)	
492	6	<b>Государственный природный заповедник «Полистовский»</b>	58	Псковская область (частично)
	58 204		Бежаницкий район (частично)	

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			58 204 864	т. с. Цевельская (частично)
			58 218	Локнянский район (частично)
			58 218 855	т. с. Подберезинская (частично)
493	9	Государственный природный заповедник «Поронайский»	64	Сахалинская область (частично)
			64 240	Поронайский район (частично)
			64 430	г. Поронайск
494	1	Государственный природный заповедник «Приволжская лесостепь»	56	Пензенская область (частично)
			56 229	Каменский район (частично)
			56 229 819	т. с. Казано-Арчадинский (частично)
			56 231	Камешкирский район (частично)
			56 231 816	т. с. Новошаткинский (частично)
			56 231 828	т. с. Старочирчимский (частично)
			56 233	Колышлейский район (частично)
			56 233 802	т. с. Березовский (частично)
			56 240	Кузнецкий район (частично)
			56 240 802	т. с. Анненковский (частично)
			56 240 830	т. с. Явлейский (частично)
			56 249	Неверкинский район (частично)
			56 249 810	т. с. Деминский (частично)
			56 255	Пензенский район (частично)
		56 255 835	т. с. Попереченский (частично)	
495	4	Приокско-Террасный государственный природный биосферный заповедник	46	Московская область (частично)
			46 251	Серпуховский район (частично)
			46 251 807	т. с. Бутурлинский (частично)
			46 251 834	т. с. Туровский (частично)
496	7	Государственный природный заповедник «Присурский»	97	Чувашская Республика – Чаваш Республики (частично)
			97 203	Алатырский район (частично)
			97 203 810	т. с. Атратский (частично)
			97 207	Батыревский район (частично)
			97 255	Яльчикский район (частично)
497	6	Государственный природный заповедник «Путоранский»	04	Красноярский край (частично)
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
498	2	Государственный природный заповедник «Рдейский»	49	Новгородская область (частично)
			49 234	Поддорский район (частично)
			49 247	Холмский район (частично)
499	5	Государственный природный заповедник «Ростовский»	60	Ростовская область (частично)
			60 242	Орловский район (частично)
			60 242 811	т. с. Волочаевский (частично)
			60 242 843	т. с. Красноармейский (частично)
			60 242 846	п. Орловский
500	5	Саяно-Шушенский государственный природный биосферный заповедник	04	Красноярский край (частично)
			04 216	Ермаковский район (частично)
			04 259	Шушенский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
501	8	Северо-Осетинский государственный природный заповедник	90	Республика Северная Осетия – Алания (частично)
			90 205	Алагирский район (частично)
502	0	Государственный биосферный природный заповедник «Сихотэ-Алинский»	05	Приморский край (частично)
			05 407	Дальнегорский район (частично)
			05 214	Красноармейский район (частично)
			05 240	Тернейский район (частично)
503	3	Сохондинский государственный биосферный заповедник	76	Читинская область (частично)
			76 222	Красночикойский район (частично)
			76 224	Кыринский район (частично)
			76 224 825	т. с. Кыринский (частично)
			76 246	Улетовский район (частично)
504	6	Государственный природный заповедник «Столбы»	04	Красноярский край (частично)
			04 205	Березовский район (частично)
505	9	Государственный биосферный заповедник «Таймырский»	04	Красноярский край (частично)
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
			04 114	Диксонский район (частично)
			04 119	Хатангский район (частично)
506	1	Тебердинский государственный природный биосферный заповедник	91	Карачаево-Черкесская Республика (частично)
			91 210	Зеленчукский район (частично)
			91 215	Карачаевский район (частично)
			91 405 503	г. Теберда
			91 405 553	г. Домбай
507	4	Государственный природный заповедник «Тунгусский»	04	Красноярский край (частично)
			04 130	Эвенкийский автономный округ (частично)
			04 149	Тунгусско-Чунский район (частично)
508	7	Государственный природный биосферный заповедник «Убсунурская котловина»	93	Республика Тыва (частично)
			93 225	Монгун-Тайгинский кожуун (частично)
			93 225 811	т. с. Каргынский сумон (частично)
			93 225 822	т. с. Моген-Буренский сумон (частично)
			93 245	Тес-Хемский кожуун (частично)
			93 245 835	т. с. У-Шынаанский сумон (частично)
			93 258	Эрзинский кожуун (частично)
		93 258 811	т. с. Бай-Дагский сумон (частично)	
		93 258 822	т. с. Моренский сумон (частично)	
509	5	Государственный природный заповедник «Усть-Ленский»	98	Республика Саха (Якутия) (частично)
			98 212	Булунский улуус (частично)
510	7	Государственный природный заповедник «Ханкайский»	05	Приморский край (частично)
			05 212	Кировский район (частично)
			05 237	Спасский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			05 246	Ханкайский район (частично)
			05 250	Хорольский район (частично)
			05 253	Черниговский район (частично)
511	2	<b>Государственный природный заповедник «Хинганский»</b>	10	Амурская область (частично)
			10 205	Архаринский район (частично)
			10 205 804	т. с. Аркадьевский (частично)
512	2	<b>Хоперский государственный природный заповедник</b>	20	Воронежская область (частично)
			20 227	Новохоперский район (частично)
			20 227 840	т. с. Новоильменский (частично)
513	5	<b>Центрально-Лесной государственный природный биосферный заповедник</b>	28	Тверская область (частично)
			28 202	Андреапольский район (частично)
			28 202 828	т. с. Жукопской (частично)
			28 243	Нелидовский район (частично)
			28 243 804	т. с. Высокинский (частично)
514	8	<b>Государственный биосферный заповедник «Центрально-Сибирский»</b>	04	Красноярский край (частично)
			04 130	Эвенкийский автономный округ (частично)
			04 134	Байкитский район (частично)
			04 254	Туруханский район (частично)
			04 254 804	т. с. Борский
515	0	<b>Центрально-Черноземный государственный природный биосферный заповедник имени профессора В.В. Алехина</b>	14	Белгородская область (частично)
			14 235	Губкинский район (частично)
			14 235 846	т. с. Сергиевский (частично)
			14 244	Новооскольский район (частично)
			38	Курская область (частично)
			38 206	Горшеченский район (частично)
			38 206 852	т. с. Среднеапоченский (частично)
			38 220	Курский район (частично)
			38 220 852	т. с. Новопоселеновский (частично)
			38 223	Мангуровский район (частично)
			38 223 837	т. с. Репецкоплатавский (частично)
			38 224	Медвенский район (частично)
			38 224 804	т. с. Амосовский (частично)
			38 224 824	т. с. Китаевский (частично)
			38 226	Обоянский район (частично)
			38 226 501	г. Обоянь
			38 232	Пристенский район (частично)
			38 232 804	т. с. Бобрышовский (частично)
			38 238	Солнцевский район (частично)
516	3		<b>Государственный природный заповедник «Хакасский»</b>	95
		95 220		Орджоникидзевский район (частично)
		95 220 825		т. с. Красноиюссский
		95 225		Таштыпский район (частично)
		95 225 503		г. Абаза
			95 230	Усть-Абаканский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			95 230 810	т. с. Весенненский
			95 230 865	т. с. Усть-Бурьский
			95 235	Ширинский район (частично)
			95 235 555	п. Жемчужный
517	6	<b>Государственный биосферный заповедник «Черные земли»</b>	85	Республика Калмыкия – Хальмг Тангч (частично)
			85 228	Приютненский район (частично)
			85 242	Черноземельский район (частично)
			85 242 812	т. с. Комсомольское (частично)
			85 250	Яшалтинский район (частично)
			85 250 866	т. с. Соленовский (частично)
			85 254	Яшкульский район (частично)
			85 254 844	т. с. Тавнгашунское (частично)
			85 254 870	т. с. Хулхутинский (частично)
518	9	<b>Государственный природный заповедник «Шульган-Таш»</b>	80	Республика Башкортостан (частично)
			80 219	Бурзянский район (частично)
			80 219 813	т. с. Галиакберовский (частично)
			80 219 816	т. с. Иргизлинский
			80 219 819	т. с. Кiekбаевский
519	1	<b>Государственный природный заповедник «Юганский»</b>	71	Тюменская область (частично)
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ (частично)
			71 126	Сургутский район (частично)
			71 126 948	т. с. Угутский (частично)
520	9	<b>Заповедник «Галичья Гора» при Воронежском государственном университете</b>	42	Липецкая область (частично)
			42 221	Елецкий район (частично)
			42 224	Задонский район (частично)
			42 224 824	т. с. Донской (частично)
			42 230	Краснинский район (частично)
			42 240	Липецкий район (частично)
521	1	<b>Дальневосточный государственный морской заповедник Института биологии моря Дальневосточного отделения РАН</b>	05	Приморский край (частично)
			05 401 367	Первомайский район (частично)
			05 248	Хасанский район (частично)
			05 401	г. Владивосток (частично)
522	4	<b>Ильменский государственный заповедник им.В.И. Ленина Уральского отделения РАН</b>	75	Челябинская область (частично)
			75 206	Аргаяшский район (частично)
			75 442	Миасский район (частично)
			75 257	Чебаркульский район (частично)
523	7	<b>Государственный природный заповедник «Кедровая падь»</b>	05	Приморский край (частично)
			05 248	Хасанский район (частично)
525	2	<b>Государственный природный заповедник «Уссурийский» им. В.Л. Комарова</b>	05	Приморский край (частично)
			05 243	Уссурийский район (частично)
			05 257	Шкотовский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
526	5	<b>Южно-Уральский государственный природный заповедник</b>	80	Республика Башкортостан (частично)
			80 211	Белорецкий район (частично)
			80 211 565	т. с. Инзерский (частично)
			80 211 822	т. с. Ишлинский (частично)
			80 507	г. Межгорье
			75	Челябинская область (частично)
550	4	<b>Сочинский национальный парк</b>	75 229	Катав-Ивановский район (частично)
			03	Краснодарский край (частично)
			03 426	г. Сочи
			03 426 362	Адлерский район
			03 426 365	Лазаревский район
			03 426 368	Хостинский район
551	7	<b>Национальный парк «Шушенский бор»</b>	03 426 371	Центральный район
			03 426 655	пгт Красная Поляна
			04	Красноярский край (частично)
			04 259	Шушенский район
552	1	<b>Национальный парк «Башкирия»</b>	80	Республика Башкортостан (частично)
			80 219	Бурзянский район (частично)
			80 219 816	т. с. Иргизлинский
			80 238	Кугарчинский район (частично)
			80 238 855	т. с. Нижнебиккузинский
			80 241	Мелеузовский район (частично)
			80 241 845	т. с. Иштугановский
553	2	<b>Забайкальский национальный парк</b>	80 241 860	т. с. Нугушевский
			81	Республика Бурятия (частично)
			81 203	Баргузинский район
554	5	<b>Национальный природный парк «Паанаярви»</b>	86	Республика Карелия (частично)
			86 221	Лоухский район
555	8	<b>Национальный парк «Югыд-Ва»</b>	87	Республика Коми (частично)
			87 412	г. Вуктыл (частично)
			87 412 842	т. с. Подчерский (частично)
			87 412 850	т. с. Усть-Войский (частично)
			87 415	г. Инта (частично)
			87 420	г. Печора (частично)
556	0	<b>Национальный парк «Чаваш Вармане»</b>	97	Чувашская Республика – Чаваш Республика (частично)
			97 247	Шемуршинский район
557	3	<b>Кенозерский национальный парк</b>	11	Архангельская область (частично)
			11 218	Каргопольский район (частично)
			11 218 816	т. с. Лекшмозерский
			11 250	Плесецкий район (частично)
			11 250 804	т. с. Кенозерский
			11 250 808	т. с. Кенорецкий
11 250 820	т. с. Почезерский			

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
558	6	<b>Национальный природный парк «Русский Север»</b>	19	Вологодская область (частично)
			19 228	Кирилловский район (частично)
			19 228 804	т. с. Аleshинский
			19 228 812	т. с. Волокославинский
			19 228 820	т. с. Горицкий
			19 228 824	т. с. Коварзинский
			19 228 844	т. с. Липовский
			19 228 852	т. с. Николо-Торжский
			19 228 872	т. с. Суховерховский
			19 228 880	т. с. Ферапонтовский
559	9	<b>Шорский национальный парк</b>	32	Кемеровская область (частично)
			32 227	Таштагольский район (частично)
			32 227 820	т. с. Кызыл-Шорский
			32 227 836	т. с. Усть-Анзасский
			32 227 838	т. с. Усть-Кабырзинский
			32 227 840	т. с. Усть-Колзасский
560	6	<b>Валдайский национальный парк</b>	32 227 845	т. с. Чилису-Анзасский
			49	Новгородская область (частично)
			49 208	Валдайский район (частично)
			49 208 807	т. с. Дворецкий
			49 208 813	т. с. Большезамошьевский
561	9	<b>Национальный парк «Орловское полесье»</b>	49 208 816	т. с. Зимогорский
			49 208 819	т. с. Ивантеевский
			49 208 828	т. с. Костковский
			49 208 840	т. с. Рощинский
			49 208 846	т. с. Шуйский
			49 212	Демянский район (частично)
			49 212 835	т. с. Никольский
			49 212 843	т. с. Полновский
			49 212 849	т. с. Селигерский
			49 228	Окуловский район (частично)
			49 228 855	т. с. Торбинский
562	1	<b>Национальный парк «Себежский»</b>	54	Орловская область (частично)
			54 220	Знаменский район (частично)
			54 220 820	т. с. Коптевская
			54 220 822	т. с. Красниковская
			54 220 832	т. с. Узкинская
			54 257	Хотынецкий район (частично)
			54 257 802	т. с. Аболмасовская
			54 257 819	т. с. Ильинская
			54 257 831	т. с. Студеновская
			54 257 837	т. с. Хотимль-Кузменковская
562	1	<b>Национальный парк «Себежский»</b>	58	Псковская область (частично)
			58 254	Себежский район (частично)
			58 254 810	т. с. Глембочинская

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			58 254 840	т. с. Лавровская
			58 254 845	т. с. Ленинская
			58 254 860	т. с. Осынская
563	4	Национальный парк «Мещерский»	61	Рязанская область (частично)
			61 210	Клепиковский район (частично)
			61 210 806	т. с. Аристовский
			61 210 812	т. с. Беловский
			61 210 815	т. с. Болоньский
			61 210 830	т. с. Гришинский
			61 210 839	т. с. Дунинский
			61 210 842	т. с. Задне-Пилевский
			61 210 851	т. с. Краснооктябрьский
			61 210 854	т. с. Криушинский
			61 210 860	т. с. Макеевский
			61 210 872	т. с. Оськинский
			61 210 884	т. с. Тюковский
			61 210 887	т. с. Ушморский
564	7	Национальный парк «Хвалынский»	63	Саратовская область (частично)
			63 249	Хвалынский район (частично)
			63 249 850	т. с. Сосново-Мазинский
565	9	Национальный парк «Смоленское Поозерье»	66	Смоленская область (частично)
			66 211	Демидовский район (частично)
			66 211 553	пгт Пржевальское
			66 211 805	т. с. Баклановский
			66 211 810	т. с. Борковский
			66 211 820	т. с. Воробьевский
			66 211 855	т. с. Закустищенский
			66 211 887	т. с. Слободской
566	2	Национальный парк «Мещера»	17	Владимирская область (частично)
			17 220	Гусь-Хрустальный район (частично)
			17 220 804	т. с. Аббакумовский
			17 220 830	т. с. Демидовский
			17 220 836	т. с. Ильичевский
			17 220 868	т. с. Нечаевский
			17 220 888	т. с. Уляхинский
			17 220 515	г. Курлово
			17 220 584	пгт Мезиновский
		17 220 588	пгт Уршельский	
567	5	Национальный парк «Приэльбрусье»	83	Кабардино-Балкарская Республика (частично)
			83 215	Зольский район (частично)
			83 248	Эльбрусский район (частично)
			83 248 805	т. с. Верхнебаксанский
568	8	Национальный парк «Нижняя Кама»	92	Республика Татарстан (частично)
			92 226	Елабужский район (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			92 257	Тукаевский район (частично)
569	0	Национальный парк «Смольный»	89	Республика Мордовия (частично)
			89 213	Большеигнатовский район (частично)
			89 226	Ичалковский район (частично)
			89 226 815	т. с. Гуляевский (частично)
			89 226 885	т. с. Смольненский (частично)
570	8	Национальный парк «Тункинский»	81	Республика Бурятия (частично)
			81 251	Тункинский район
571	0	Национальный парк «Самарская Лука»	36	Самарская область (частично)
			36 214	Волжский район (частично)
			36 214 808	т. с. Выползовский
			36 214 828	т. с. Новинский
			36 214 840	т. с. Рождественский
			36 240	Ставропольский район (частично)
			36 240 803	т. с. Александровский
			36 240 806	т. с. Бахилевский
			36 240 809	т. с. Большерязанский
			36 240 821	т. с. Жигулевский
			36 240 839	т. с. Осинковский
			36 240 848	т. с. Севрюкаевский
		36 240 851	т. с. Сосново-Солонецкий	
		36 404	г. Жигулевск (частично)	
		36 404 554	пгт Богатырь	
		36 404 558	пгт Зольное	
572	3	Национальный парк «Водлозерский»	86	Республика Карелия (частично)
			86 242	Пудожский район (частично)
			86 242 830	т. с. Куганаволокская
			11	Архангельская область (частично)
			11 246	Онежский район (частично)
573	6	Национальный парк «Припышминские боры»	65	Свердловская область (частично)
			65 249	Талицкий район (частично)
			65 249 501	г. Талица
			65 249 830	т. с. Еланский (частично)
			65 249 860	т. с. Мохиревский (частично)
			65 250	Тугулымский район (частично)
			65 250 815	т. с. Двинский
			65 250 850	т. с. Щелконоговский
574	9	Национальный парк «Марий Чодра»	88	Республика Марий Эл (частично)
			88 204	Волжский район (частично)
			88 204 824	т. с. Обшиярский
			88 204 869	т. с. Эмековский (частично)
			88 212	Звениговский район (частично)
			88 212 810	т. с. Керебеляжский
			88 212 825	т. с. Красноярский
		88 212 837	т. с. Кожласолинский	

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			88 232	Моркинский район (частично)
			88 232 845	т. с. Октябрьский
575	1	Национальный парк «Прибайкальский»	25	Иркутская область (частично)
			25 212	Иркутский район (частично)
			25 212 804	т. с. Голоуствинская
			25 212 555	пгт Большая Речка
			25 212 560	пгт Листвянка
			25 230	Ольхонский район (частично)
			25 230 802	т. с. Бугульдейская
			25 230 804	т. с. Еланцынская
			25 230 555	пгт Хужир
			25 234	Слюдянский район (частично)
			25 234 804	т. с. Маритуйская
			25 234 555	пгт Байкал
576	4		Национальный парк «Куршская Коса»	27
		27 215		Зеленоградский район (частично)
		27 215 555		пгт Рыбачий
577	7	Национальный парк «Таганай»	75	Челябинская область (частично)
			75 412	г. Златоуст (частично)
			75 238	Кусинский район (частично)
578	6	Национальный парк «Зюраткуль»	75	Челябинская область (частично)
			75 249	Саткинский район (частично)
579	2	Национальный парк «Плещеево Озеро»	78	Ярославская область (частично)
			78 232	Переславский район (частично)
			78 232 812	т. с. Веськовский
			78 232 816	т. с. Глебовский
			78 232 840	т. с. Купанский
		78 232 880	т. с. Троицкий	
580	3	Национальный парк «Алания»	90	Республика Северная Осетия – Алания (частично)
581	2	Национальный парк «Алханай»	76	Читинская область (частично)
			76 100	Агинский Бурятский автономный округ (частично)
582	5	Национальный парк «Лосиный остров»	45	г. Москва (частично)
			46	Московская область (частично)
583	8	Государственный природный заповедник «Тигирекский»	01	Алтайский край (частично)
			01 214	Змеиногорский район (частично)
			01 220	Краснощековский район (частично)
			01 250	Третьяковский район (частично)
584	0	Национальный парк «Нечкинский»	94	Удмуртская Республика (частично)

Приложение 12  
Территории, отнесенные к зонам  
чрезвычайной экологической ситуации

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
600	6	Свердловская область	65 476	г. Нижний Тагил
			65 436	г. Каменск-Уральский и подчиненные его администрации населенные пункты
601	9	Иркутская область	25 414	г. Братск

## Приложение 13

## Регионы компактного проживания малочисленных народов России

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
800	8	<b>Регион компактного проживания ненцев</b>	11 100	Ненецкий автономный округ
			71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ
			04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
			04 117	Усть-Енисейский район
801	0	<b>Регион компактного проживания эвэнков</b>	98	Республика Саха (Якутия) (частично)
			98 203	Алданский улус
			98 212	Булунский улус
			98 222	Жиганский улус
			98 241	Олекминский улус
			98 242	Оленекский Национальный улус
			98 254	Усть-Майский улус
			04 130	Эвенкийский автономный округ
			08	Хабаровский край (частично)
			08 246	Тугуро-Чумиканский район
			802	3
71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ (частично)			
71 166	Шурышкарский район			
71 158	Приуральский район			
71 171	г. Салехард и подчиненные его администрации населенные пункты			
98	Республика Саха (Якутия) (частично)			
803	6	<b>Регион компактного проживания эвэнков</b>	98 206	Алланховский улус
			98 212	Булунский улус
			98 216	Верхоянский улус
			98 233	Момский Национальный улус
			98 237	Нижнеколымский улус
			98 239	Оймяконский улус
			98 246	Среднеколымский улус
			98 250	Томпонский улус
			98 256	Усть-Янский улус
			44	Магаданская область (частично)
			44 201	Ольский район
			44 207	Северо-Эвенский район
			08	Хабаровский край (частично)
			08 234	Охотский район
			77	Чукотский автономный округ (частично)
			77 203	Анадырский район
			77 209	Билибинский район
			30	Камчатская область (частично)

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
			30 204	Быстринский район
			30 100	Корякский автономный округ (частично)
			30 129	Пенжинский район
804	9	<b>Регион компактного проживания чукчей</b>	77	Чукотский автономный округ
			30 100	Корякский автономный округ (частично)
			30 127	Олюторский район
			08	Хабаровский край (частично)
805	1	<b>Регион компактного проживания нанайцев</b>	08 203	Амурский район
			08 220	Комсомольский район
			08 228	Нанайский район
			05	Приморский край (частично)
			30	Камчатская область (частично)
			30 100	Корякский автономный округ
806	4	<b>Регион компактного проживания коряков</b>	44	Магаданская область
			44 207	Северо-Эвенский район
			71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
807	7	<b>Регион компактного проживания манси</b>	71 100	Ханты-Мансийский автономный округ
808	9	<b>Регион компактного проживания долган</b>	04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
			04 119	Хатангский район
			04 121	г. Дудинка
809	2	<b>Регион компактного проживания нивхов</b>	08	Хабаровский край (частично)
			08 231	Николаевский район
			08 250	Ульчский район
			64	Сахалинская область (частично)
810	6	<b>Регион компактного проживания селькупов</b>	71 140	Ямало-Ненецкий автономный округ (частично)
			71 153	Красноселькупский район
			71 160	Пуровский район
			69	Томская область (частично)
			69 216	Верхнекетский район
			69 224	Каргасокский район
			69 244	Парабельский район
			08	Хабаровский край (частично)
811	2	<b>Регион компактного проживания ульчей</b>	08 250	Ульчский район
			30 100	Корякский автономный округ (частично)
812	5	<b>Регион компактного проживания ительменов</b>	30 132	Тигильский район
			08	Хабаровский край (частично)
813	8	<b>Регион компактного проживания удэгейцев</b>	08 224	им. Лазо район
			08 228	Нанайский район
			05	Приморский край (частично)
			47	Мурманская область (частично)
814	0	<b>Регион компактного проживания саами</b>	47 203	Ковдорский район
			47 205	Кольский район
			47 210	Ловозерский район

Код	КЧ	Наименование	Код ОКАТО	Наименование
815	3	Регион компактного проживания эскимосов	77	Чукотский автономный округ (частично)
			77 220	Провиденский район
			77 233	Чукотский район
816	6	Регион компактного проживания чуванцев	77	Чукотский автономный округ (частично)
			77 203	Анадырский район
818	1	Регион компактного проживания нганасан	04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
			04 121	г. Дудинка
819	4	Регион компактного проживания юкагиров	98	Республика Саха (Якутия) (частично)
820	1	Регион компактного проживания кетов	04	Красноярский край (частично)
			04 254	Туруханский район
821	4	Регион компактного проживания орочей	08	Хабаровский край (частично)
			08 212	Ванинский район
			08 220	Комсомольский район
822	7	Регион компактного проживания тофаларов	25	Иркутская область (частично)
			25 228	Нижеудинский район
823	3	Регион компактного проживания алеутов	30	Камчатская область (частично)
			30 201	Алеутский район
824	2	Регион компактного проживания негидальцев	08	Хабаровский край (частично)
			08 237	им. Полины Осипенко район
			08 250	Ульчский район
825	5	Регион компактного проживания энцев	04 100	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ (частично)
			04 117	Усть-Енисейский район
			04 121	г. Дудинка
826	8	Регион компактного проживания ульча	64	Сахалинская область (частично)
827	0	Регион компактного проживания алюторцев	30 100	Корякский автономный округ (частично)
828	3	Регион компактного проживания кереков	30	Камчатская область (частично)
829	6	Регион компактного проживания вепсов	86	Республика Карелия (частично)
			86 206	Вепсская Национальная волость
			86 215	Кондопожский район (частично)
			86 401	г. Петрозаводск (частично)
			19	Вологодская область (частично)
			19 205	Бабаевский район (частично)
			19 205 832	т. с. Куйский Национальный Вепский
			19 222	Вытегорский район
			41	Ленинградская область (частично)
			41 203	Бокситогорский район
41 236	Подпорожский район			
41 245	Тихвинский район			

## Приложение 14

### Территории за пределами Российской Федерации

Код	КЧ	Наименование	Местонахождение территории за пределами Российской Федерации
900	9	Арендная территория Российской Федерацией	г. Баренцбург (остров Западный Шпицберген, Свальбард, Норвегия)
901	1	Полярные научно-исследовательские станции Российской Федерации за рубежом	Антарктида
902	4	Зарубежные базы снабжения рыболовцев судов	Районы Мирового океана

Приложение 15  
Закрытые административно-территориальные образования  
(ЗАТО)

Название муниципалитета	Регион базирования	Отраслевая принадлежность
Межгорье	Башкортостан	Минобороны
Сибирский	Алтайский край	Минобороны
Железногорск, поселки Подгорный, Додоново, Новый Путь и Тартат, деревня Шивера	Красноярский край	Росатом
Зеленогорск	Красноярский край	Росатом
Кедровый	Красноярский край	Минобороны
Солнечный	Красноярский край	Минобороны
Большой Камень, села Камень, Петровка, Суходол	Приморский край	Минобороны
Фокино, поселки Дунай, Путятино	Приморский край	Минобороны
Углегорск	Амурская область	Минобороны
Мирный	Архангельская область	Минобороны
Знаменск	Астраханская область	Минобороны
Радужный	Владимирская область	Минобороны
Вилючинск	Камчатская область	Минобороны
Первомайский	Кировская область	Минобороны
Краснознаменск	Московская область	Минобороны
Восход	Московская область	Минобороны
Молодежный	Московская область	Минобороны
Скалистый (город Гаджиево населенные пункты	Мурманская область	Минобороны
Кувшинская Салма, Оленья Губа и Сайда – Губа)		
Заозерск	Мурманская область	Минобороны
Островной (город Островной, населенные пункты Дроздовка, Качаловка, Лумбовка, Корабельное, Святой Нос, Мыс – Черный, Маяк – Городецкий и Терско-Орловский Маяк)	Мурманская область	Минобороны
Полярный (город Полярный, населенные пункты Горячие Ручьи и Ретинское, село Белокаменка)	Мурманская область	Минобороны
Североморск (город Североморск, поселки Росляково и Сафоново, населенные пункты Североморск-3 и Щукозеро)	Мурманская область	Минобороны
Снежногорск	Мурманская область	Минобороны

Название муниципалитета	Регион базирования	Отраслевая принадлежность
Видяево	Мурманская область	Минобороны
Саров	Нижегородская область	Росатом
Комаровский	Оренбургская область	Минобороны
Заречный	Пензенская область	Росатом
Звездный	Пензенская область	Росатом
Шиханы	Саратовская область	Минобороны
Светлый	Саратовская область	Минобороны
Лесной (город Лесной, поселки Елкино, Таежный, Чашавита и Бушувка)	Свердловская область	Росатом
Новоуральск (город Новоуральск, поселок Мурзинка, село Тарасково, деревни Пальники, Починок и Елани)	Свердловская область	Росатом
Свободный	Свердловская область	Росатом
Уральский	Свердловская область	Минобороны
Озерный	Тверская область	Минобороны
Солнечный	Тверская область	Минобороны
Северск (город Северск, поселки Самусь и Орловка, деревни Кижирово, Чернильщигово и Семиозерки)	Томская область	Росатом
Озерск (город Озерск, поселки Новогорный, Татыш, Метли и Бижеляк, деревни Селезни и Новая Теча)	Челябинская область	Росатом
Снежинск (город Снежинск, поселок Ближний Береговой, деревня Ключи)	Челябинская область	Росатом
Трехгорный	Челябинская область	Росатом
Локомотивный	Челябинская область	Минобороны
Горный	Читинская область	Минобороны
Приокск	Московская область	Минобороны

## Приложение 16

### Военные округа и флоты

#### Военные округа:

- Московский (Центральный федеральный округ+Нижний Новгород);
- Ленинградский (Северо-Западный федеральный округ без Калининградской области);
- Северо-Кавказский;
- Приволжско-Уральский;
- Сибирский;
- Дальневосточный.

#### Флоты:

- Балтийский;
- Черноморский (Севастополь, Крым, Украина);
- Тихоокеанский;
- Северный.

## Приложение 17

### Округа Пенсионного фонда

- Субъекты РФ;
- Москва и Московская область;
- Санкт-Петербург и Ленинградская область;
- г. Байконур.

## Приложение 18

### Транспортные округа (железнодорожные, водные, авиационные, автомобильные)

#### Территориальные отделения РЖД – железнодорожные округа

##### Восточно-Сибирская железная дорога:

Иркутское, Тайшетское, Улан-Удэнское, Северобайкальское отделения.

##### Горьковская железная дорога:

Горьковское, Ижевское, Казанское, Кировское, Муромское отделения.

##### Дальневосточная железная дорога:

Владивостокское, Комсомольское, Тындинское, Хабаровское отделения.

##### Забайкальская железная дорога:

Могоченское, Свободненское, Читинское отделения.

##### Западно-Сибирская железная дорога:

Алтайское, Кузбасское, Новосибирское, Омское отделения.

##### Калининградская железная дорога:

Красноярская железная дорога:  
Абаканское, Красноярское отделения.

##### Куйбышевская железная дорога:

Башкирское, Нижнекамское, Пензенское, Самарское, Ульяновское отделения.

##### Московская железная дорога:

Брянское, Московско-Курское, Московско-Рязанское, Московско-Смоленское, Орловско-Курское, Смоленское, Тульское отделения.

##### Октябрьская железная дорога:

Волховстроевское, Московское, Мурманское, Петрозаводское, Санкт-Петербургское, Санкт-Петербург-Витебское отделения.

##### Приволжская железная дорога:

Астраханское, Волгоградское, Саратовское отделения.

##### Сахалинская железная дорога:

Свердловская железная дорога:  
Нижнетагильское, Пермское, Свердловское, Сургутское, Тюменское отделения.

##### Северная железная дорога:

Архангельское, Вологодское, Сольвычегодское, Сосногорское, Ярославское отделения.

##### Северо-Кавказская железная дорога:

Грозненское, Краснодарское, Махачкалинское, Минераловодское, Ростовское отделения.

##### Юго-Восточная железная дорога:

Белгородское, Елецкое, Мичуринское, Лискинское, Ртищевское отделения.

##### Южно-Уральская железная дорога:

Курганское, Орское, Петропавловское, Челябинское отделения.

## Государственные бассейновые управления – водные округа

ФГУП «Канал имени Москвы»  
 ФГУ «Речная администрация Московского бассейна»  
 ФГУ «Азово-Донское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Амурское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Байкало-Ангарское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Беломорско-Онежское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Волго-Балтийское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Волго-Донское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Волжское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Енисейское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Камское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Кубанское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Ленское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Обское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Обь-Иртышское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Печорское бассейновое управление водных путей и судоходства»  
 ФГУ «Северо-Двинское бассейновое управление водных путей и судоходства»

## Авиационные округа

## I. Федеральные государственные унитарные предприятия:

ФГУП «Государственный научно-исследовательский институт аэронавигации» (г. Москва);  
 ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации»;  
 ФГУП «Центр аэронавигационной информации гражданской авиации» (г. Москва);  
 ФГУП по использованию воздушного пространства, управлению воздушным движением и радиотехническому обеспечению полетов и связи «Татаэронавигация»;  
 ФГУП «Магаданская региональная поисково-спасательная база».

## II. Федеральные государственные учреждения:

ФГУ «Центр поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов гражданской авиации»;  
 ФГУ «Иркутская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Братская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Сахалинская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Хабаровская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Камчатская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Ухтинская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Красноярская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Вологодская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Анадырская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Казанская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации»;  
 ФГУ «Уфимская региональная поисково-спасательная база гражданской авиации».

III. Межрегиональные управления Федеральной аэронавигационной службы:  
 Центральное межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Москва);  
 Северо-Западное межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Санкт-Петербург);  
 Южное межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Ростов-на-Дону);  
 Приволжское межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Самара);  
 Уральское межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Екатеринбург);  
 Сибирское межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Новосибирск);  
 Дальневосточное межрегиональное управление Федеральной аэронавигационной службы (г. Хабаровск).

## Автомобильные округа

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
<b>I. Европейская сеть маршрутов</b>	
E18	Санкт-Петербург – Выборг – граница с Финляндией (на Хельсинки)
E20	Санкт-Петербург – Кингисепп – граница с Эстонией (на Таллин)
E30	Москва – граница с Белоруссией (на Минск)
E40	Ростов-на-Дону – Новошахтинск – граница с Украиной (на Харьков)
E93	Орел – граница с Украиной (на Киев)
E105	Санкт-Петербург – Новгород – Тверь – Москва – Тула – Орел – Курск – Белгород – граница с Украиной (на Харьков)
<b>II. Автодороги федеральные магистральные</b>	
M1 «Беларусь»	Москва – граница с Белоруссией (на Минск), подъезд к Смоленску
M2 «Крым»	Москва – Тула – Орел – Курск – Белгород – граница с Украиной (на Харьков), подъезды к Туле, Орлу, Курску, Белгороду
M3 «Украина»	Москва – Калуга – Брянск – граница с Украиной (на Киев), подъезды к Калуге, Брянску
M4 «Дон»	Москва – Воронеж – Ростов-на-Дону – Краснодар – Новороссийск, подъезды к аэропорту Домодедово, Липецку, Воронежу, Ростову-на-Дону, Краснодару
M5 «Урал»	Москва – Рязань – Пенза – Самара – Уфа – Челябинск, подъезды к Рязани, Саранску, Пензе, Ульяновску, Самаре, Оренбургу, Уфе, Екатеринбургу
M6 «Каспий»	Москва (от Каширы) – Тамбов – Волгоград – Астрахань, подъезды к Тамбову, Саратову, Элисте
M7 «Волга»	Москва – Владимир – Нижний Новгород – Казань – Уфа, подъезды к Владимиру, Иванову, Чебоксарам, Ижевску, Перми

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
<b>M8 «Холмогоры»</b>	Москва – Ярославль – Вологда – Архангельск, подъезды к дачам РАН Абрамцево, Костроме
<b>M9 «Балтия»</b>	Москва – Волоколамск – граница с Латвией (на Ригу), подъезд к Пскову
<b>M10 «Россия»</b>	Москва – Тверь – Новгород – Санкт-Петербург, подъезды к госкомплексу «Завидово» (с проездами по его территории), Твери, Новгороду
<b>M10 «Скандинавия»</b>	Санкт-Петербург – Выборг – граница с Финляндией (на Хельсинки)
<b>M11 «Нарва»</b>	Санкт-Петербург – граница с Эстонией (на Таллин)
<b>M18 «Кола»</b>	Санкт-Петербург – Петрозаводск – Мурманск
<b>M29 «Кавказ»</b>	Краснодар (от Павловской) – Грозный – Махачкала – граница с Азербайджаном (на Баку), подъезды к Майкопу, Ставрополю, Черкесску, Владикавказу, Грозному, Махачкале
<b>«Вятка»</b>	Чебоксары – плотина Чебоксарской ГЭС – Йошкар-Ола – Киров – Сыктывкар, подъезд к Кирову
<b>M51, M53, M55 «Байкал»</b>	Граница с Казахстаном – Омск – Новосибирск (M51) – Кемерово – Красноярск – Иркутск (M53) – Улан-Удэ – Чита (M55), подъезды к Тюмени, Томску
<b>M52 «Чуйский тракт»</b>	Новосибирск – Бийск – граница с Монголией, подъезды к Барнаулу, Горно-Алтайску
<b>M54 «Енисей»</b>	Красноярск – Абакан – Кызыл – граница с Монголией
<b>«Амур»</b>	Чита – Невер – Свободный – Архара – Биробиджан – Хабаровск, подъезд к Благовещенску (строящаяся)
<b>M56 «Лена»</b>	Невер – Якутск
<b>M60 «Усури»</b>	Хабаровск – Владивосток
<b>«Кольма»</b>	Якутск – Магадан (строящаяся)
<b>III. Автодороги федеральные прочие</b>	
<b>M13</b>	Брянск – Новозыбков – граница с Белоруссией (на Гомель)
<b>M19</b>	Граница с Украиной (от Харькова) – Новошахтинск – Майский
<b>M21</b>	Волгоград – Каменск-Шахтинский – граница с Украиной (на Днепропетровск)
<b>M23</b>	Ростов-на-Дону – Таганрог – граница с Украиной (на Харьков)
<b>M25</b>	Новороссийск – Керченский пролив
<b>M27</b>	Джубга – Сочи – граница с Грузией (на Тбилиси)
<b>M32</b>	Самара – Большая Черниговка – граница с Казахстаном (на Уральск)
<b>M36</b>	Челябинск – Троицк – граница с Казахстаном (на Кустанай)
<b>M38</b>	Омск – Черлак – граница с Казахстаном (на Павлодар)
<b>A101</b>	Москва – Малоярославец – Рославль – граница с Белоруссией (на Бобруйск), подъезды к дому отдыха «Архангельское», подсобному хозяйству «Воскресенское», санаторию и дому отдыха «Десна»
<b>A103</b>	Щелковское шоссе до пересечения с Московским малым кольцом (с подъездами к г. Щелково и Звездному городку)
<b>A104</b>	Москва – Дмитров – Дубна
<b>A105</b>	Москва – Успенское – Горки-10 – р. Москва (Рублево-Успенское шоссе)

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
<b>A106</b>	Москва – Красногорск – Ильинское – Петрово-Дальнее (Ильинское шоссе, со спецподъездами)
<b>A107</b>	Московское малое кольцо – ММК (Икша – Ногинск – Бронницы – Голицыно – Истра)
<b>A108</b>	Московское большое кольцо – МБК (Дмитров – Сергиев Посад – Орехово-Зуево – Воскресенск – Михнево – Балабаново – Руза – Клин), подъезд к госкомплексу «Таруса» и проезды по его территории
<b>A114</b>	Вологда – Новая Ладога до магистрали «Кола» (через Тихвин)
<b>A116, P56</b>	Новгород – Псков (через Сольцы, Порхов)
<b>A125</b>	Молодежное – Черкасово
<b>A126</b>	а/д M10 – Дубки – граница с Финляндией
<b>A127</b>	Зверево – граница с Финляндией, подъезд к Селезневу
<b>A128</b>	Санкт-Петербург – Морье
<b>A141</b>	Орел – а/д M3 (на Брянск) – Брянск – Смоленск – Рудня – граница с Белоруссией (на Витебск)
<b>A142</b>	Тросна (а/д M2) – Хомутовка (а/д M3)
<b>A144</b>	Курск – Воронеж – Борисоглебск – а/д M6
<b>A146</b>	Краснодар – Новороссийск (до Верхнебаканского)
<b>A148</b>	Адлер (а/д M27) – Красная Поляна
<b>A151</b>	Цивильск – Ульяновск
<b>A154</b>	Астрахань – Элиста – Ставрополь
<b>A155</b>	Черкесск – Домбай
<b>A156</b>	Лермонтов – Черкесск
<b>A158, P289</b>	Прохладный – Баксан – Эльбрус
<b>A165</b>	Улан-Удэ – Кяхта – граница с Монголией
<b>A166</b>	Чита – Забайкальск – граница с Китаем
<b>A212</b>	Псков – Изборск – граница с Эстонией
<b>A216</b>	Гвардейск – Неман – граница с Литвой (на Шяуляй)
<b>A229</b>	Калининград – Черняховск – Нестеров – граница с Литвой (на Вильнюс)
<b>A301</b>	Владикавказ – Нижний Ларс – граница с Грузией (на Тбилиси)
<b>A349</b>	Барнаул – Рубцовск – граница с Казахстаном (на Семипалатинск)
<b>P92</b>	Калуга – Перемышль – Белев – Орел
<b>P119</b>	Орел – Ливны – Елец – Липецк – Тамбов
<b>P132</b>	Калуга – Тула – Михайлов – Рязань
<b>P158</b>	Нижний Новгород – Арзамас – Саранск
<b>P158</b>	Пенза – Саратов
<b>P175</b>	Йошкар-Ола – Зеленодольск – а/д M7
<b>P178</b>	Саранск – Сурское – Ульяновск
<b>P193</b>	Воронеж – Тамбов
<b>P208, P209</b>	Тамбов – Пенза
<b>P228</b>	Сызрань – Саратов – Волгоград
<b>P241</b>	Казань – Буинск – Ульяновск
<b>P242</b>	Пермь – Екатеринбург

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
<b>P253</b>	Майкоп – Усть-Лабинск – Кореновск
<b>P254</b>	а/д М27 (Туапсе) – Майкоп – Гузерипль – Кавказский заповедник
<b>P291</b>	Урвань (а/д М29) – Верхняя Балкария – Уштулу
<b>P297</b>	Владикавказ – Алагир – аэропорт Беслан
<b>P297, P298</b>	Алагир (а/д М29) – Нижний Зарамаг – граница с Грузией (через Мамисонский перевал на Кутаиси)
<b>P335</b>	Оренбург – Илек – граница с Казахстаном (на Уральск)
<b>P344</b>	Нытва – Кудымкар
<b>P351</b>	Екатеринбург – Тюмень
<b>P354</b>	Екатеринбург – Шадринск – Курган
<b>P402</b>	Тюмень – Ялуторовск – Ишим – Омск
<b>P404</b>	Тюмень – Тобольск – Ханты-Мансийск, подъезды к Нефтеюганску, Сургуту
<b>P418</b>	Иркутск – Усть-Ордынский
<b>P488</b>	Южно-Сахалинск – Корсаков
<b>P495</b>	Южно-Сахалинск – Холмск
<b>IV. Автодороги субъектов Российской Федерации</b>	
<b>M27</b>	Новороссийск – Джубга
<b>A100</b>	Москва – Бородино, подъезды к Барвихе, Успенскому, Озеркам, Назарьеву (включая автодороги дачного поселка), Бородину, платформе Жаворонки
<b>A102</b>	Москва – Люберцы – Жуковский, подъезд к аэропорту Быково
<b>A103</b>	Москва – Щелково, подъезды к школе-интернату «Юность», Звездному городку, станции Чкаловская, Черноголовке
<b>A104</b>	Москва – Дубна, подъезды к пансионатам на Клязьминском водохранилище, детской базе отдыха, дому отдыха «Дубрава», Старому Огареву, Дубне
<b>A111</b>	Торжок – Осташков
<b>A112</b>	Тверь – Ржев
<b>A115</b>	Зуево – Новая Ладога
<b>A116</b>	Порхов – Остров – граница с Латвией (на Даугавпилс), подъезд от Гавров к Опочке, к станции Дно
<b>A117</b>	Опочка – граница с Белоруссией (на Полоцк)
<b>A121</b>	Санкт-Петербург – Сосновый Бор – Ропша – Первое Мая, подъезды к Хамолову, станции и порту Усть-Луга, порту «Х», объектам «Липовая» № 1, 2
<b>A122</b>	Санкт-Петербург – Парголово – Огоньки, подъезды к станции Левашово, Песочному
<b>A123</b>	Зеленогорск – Приморск – Выборг, подъезд к Приморску
<b>A124</b>	Выборг – Приозерск, подъезд к Светлогорску
<b>A125</b>	Молодежное – Верхнечеркасово
<b>A126</b>	Среднегорье – Топольки
<b>A127</b>	Зверево – Малиновка, подъезд к Селезневу
<b>A128</b>	Санкт-Петербург – станция Морье

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
<b>A129</b>	Санкт-Петербург – Сортавала, подъезды к Ламбери, Пчелину, станциям Кузнечное, Элисенваара
<b>A130</b>	Олонец – Сортавала, подъезд к Вяртсиле
<b>A131</b>	Суоярви – Койриноя (а/д А130)
<b>A132</b>	Суоярви – Юстозеро
<b>A133</b>	Петрозаводск – Суоярви
<b>A134</b>	Кочкома – Реболы
<b>A135</b>	Кемь – Калевала – Лонка
<b>A136</b>	Лоухи – Тунгозеро – Суоперя
<b>A137</b>	Тунгозеро – Калевала
<b>A138</b>	Кола – Печенга
<b>A143</b>	Тамбов – Шацк
<b>A144</b>	Борисоглебск (от а/д М6) – Саратов
<b>A147</b>	Краснодар – Джубга, включая объезд Краснодара
<b>A153</b>	Волгоград – Мариновка (западный объезд Волгограда)
<b>A157</b>	Пятигорск – Карачаевск, подъезд к Ессентукам
<b>A161</b>	Абакан – Абаза – Ак-Довурак
<b>A162</b>	Кызыл – Ак-Довурак – Тээли
<b>A163</b>	Чадан – Хандагайты – граница с Монголией
<b>A164</b>	Слюдянка – Монды
<b>A167</b>	Дарасун – Хапчеранга
<b>A179</b>	Дальнереченск – Ариадное
<b>A180</b>	Спасск-Дальний (а/д М60) – Варфоломеевка
<b>A181</b>	Уссурийск (а/д М60) – Арсеньев – Дальнегорск – Рудная Пристань
<b>A182</b>	Михайловка – Турий Рог
<b>A183</b>	Сибирцево (а/д М60) – Нестеровка – Комиссарово
<b>A184</b>	Уссурийск (а/д М60) – Богуславка – Духовское – Жариково, подъезд к Пограничному
<b>A185</b>	Камень-Рыболов – Жариково – Барабаш-Левада
<b>A186</b>	Уссурийск (а/д А184) – Николо-Львовское, подъезд к а/д А187 через Покровку
<b>A187</b>	Галенки (а/д А184) – Новогеоргиевка
<b>A188</b>	Угловое – Артем – Находка, подъезд к Большому Камню
<b>A189</b>	Раздольное – Хасан, подъезды к Славянске, Посъету
<b>A190</b>	Калининград – Полесск, подъезд к Большакову
<b>A191</b>	Калининград – Зеленоградск
<b>A192</b>	Зеленоградск – Светлогорск – Приморск, подъезд к Калининграду
<b>A193</b>	Калининград – Балтийск, подъезд к станции Приморск-Новый
<b>A194</b>	Калининград – Мамоново, подъезды к платформе Голубево, станциям Светлое, Знаменка-Новая
<b>A195</b>	Калининград – Долгоруково
<b>A196</b>	Калининград – Правдинск – Крылово, подъезды к Знаменску, Широкому
<b>A197</b>	Черняховск – Крылово, подъезды к станциям Красновка, Угрюмово-Новое, Фрунзенское, Мозырь-Новый, платформе Листовое

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
A198	Советск – Гусев
A340	Астрахань – Красный Яр – граница с Казахстаном (на Актюбинск)
P2	а/д М8 – Няндомы – Каргополь – Пудож
P5	Вологда – Кириллов – Вытегра – Пудож – Повенец – Медвежьегорск, подъезд к Кириллову
P6	Череповец – Белозерск – Липин Бор
P7	Чекшино – Тотма – Никольск
P8	Устюжна – Валдай
P10	Линнахамари – граница с Финляндией, подъезды к Никелю, Борисоглебской ГЭС, погранзнаку № 230
P12	Кола – Верхнеухтомский – граница с Финляндией
P15	Петрозаводск (от станции Шуйская) – Кондопога – Гирвас, подъезд к Кивачу
P16	Пудож – Семеново
P17	Медвежьегорск – Пергуба – Плавник – Толвуя – Великая Губа
P18	Пушной – Беломорск
P19	Петрозаводск – Оштинский Погост
P20	Спасская Губа – Лепяниемы – Корписелья
P21	Пряжа – Колатсельга – Леметти
P25	Сыктывкар – Вогвазино – Ухта
P26	Сыктывкар – Троицко-Печорск
P27	Вогвазино – Яренск
P28	Айкино – Кослан
P33	Санкт-Петербург (от станции Мурино) – Запорожское – Приозерск, подъезды к станциям Пери, Грузино
P34	Ушково – Гравийное
P35	Петродворец – Кейкино
P36	Ладейное Поле – Тихвин – Будогощь – Чудово
P37	Лодейное Поле – Вытегра
P38	Гатчина – Ополье
P39	Пружицы – Осьмино – Толмачево
P40	Кемполово – Выра – Тосно – Шапки
P41	Павлово – Мга – Любань – Оредеж – Луга, подъезд к станции Оредеж
P42	Гостицы – Косколково
P47	Новгород – Луга, подъезды к станциям Батецкая, Мойка
P48	Яжелбицы – Демянск – Старая Русса – Сольцы, подъезды к станциям Любница, Волот
P49	Красея – Лычково
P50	Демянск – Марево
P51	Шимск – Старая Русса – Локня – Великие Луки – Невель
P52	Шимск – Николаево
P53	Спасская Полисть – Любытино – Боровичи, подъезд к станции Гряды
P57	Порхов – Успенское, подъезд к станции Дедовичи
P58	Локня – Пушкинские Горы

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P59	Быстрикольское – Черская
P60	Псков – Гдов – Сланцы – Кингисепп – Куземкино – Краколье, подъезд к станции Гдов
P61	Заполье – Гдов
P62	Себеж – граница с Белоруссией (на Верхнедвинск)
P63	Новоселье – Боровичи (Псковской области)
P68	Брянск – Людиново – Киров – Куземки (а/д А101)
P71	Сенинские Дворики (а/д М7) – Ковров – Шуя – Кинешма
P72	Владимир – Муром – Арзамас
P73	Владимир – Гусь-Хрустальный – Тума
P74	Владимир – Юрьев-Польский – Переславль-Залесский
P75	Дворики (а/д М8) – Александров – Кольчугино – Хрястово (а/д М7)
P76	Гаврильцево (а/д М7) – Муром
P79	Иваново – Гаврилов-Ям – Ярославль (до Шопши)
P80	Иваново – Родники
P81	Кинешма – Юрьевец – Пучеж – Пурех
P84	Тверь – Бежецк – Весьегонск – Устюжна
P85	Вышний Волочек – Бежецк – Сонково
P86	Калязин – Горицы – Кушалино – Новоселье – Боровичи (Псковской области)
P87	Осташков – Ржев
P88	Торжок – Высокое – Берново – Старица
P89	Осташков – Волговерховье
P90	Тверь – Лотошино – Шаховская – Уваровка
P93	Калуга – Медынь
P94	Перемышль – Козельск
P95	Голодское (а/д Р92) – Суворов – Одоев
P96	Новоалександровский (а/д А101) – Спас-Деменск – Ельня – Починок
P98	Кострома – Судиславль – Мантурово – Верхнеспасское, подъезд к Мантурову
P99	Кострома – Буй
P100	Судиславль – Галич – Чухлома
P101	Островское – Заволжск
P104	Сергиев Посад – Калязин – Рыбинск – Череповец, подъезды к Константинову, Нагорному
P105	Москва (от Люберец) – Егорьевск – Тума – Касимов
P106	Куровское – Шатура – Дмитровский Погост – Самойлиха (а/д Р105)
P107	Лотошино – Суворово – Клин
P108	Суворово – Волоколамск – Руза
P109	Анискино – Монино – Электроугли
P110	Щелково – Фряново
P111	Солнечногорск – МКАД, Спас (Пятницкое шоссе)
P112	Дмитров – Талдом – Темпы
P113	Лобня (Хлебниково) – Рогачево (Рогачевское шоссе)

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P114	Кашира – Серебряные Пруды – Кимовск – Узловая, объезд Узловой
P115	Егорьевск – Коломна – Кашира – Ненашево
P116	Дубна – Кимры – Горницы
P120	Орел – Ефремов
P123	Спас-Клепики – Рязань
P124	Шацк – Касимов
P125	Касимов – Муром – Павлово – Нижний Новгород
P126	Рязань – Ряжск – Александро-Невский – Данков – Ефремов
P127	Пехлец – Кораблино – Скопин
P130	Демидов – Рудня
P131	Велиж – Сеньково – граница с Белоруссией (на Витебск)
P132	Вязьма – Калуга
P133	Ольша – Велиж – Невель – граница с Белоруссией (на Клястицы)
P134	Смоленск – Вязьма – Зубцов
P135	Смоленск – Красный – Гусево
P136	Витязи (а/д М1) – Лисичино – Духовщина – Белый – Нелидово
P137	Рославль – Ельня – Сафоново
P139	Тула – Белев
P140	Тула – Новомосковск
P141	Ефремов – Лопотково
P142	Богородицк – Товарковский – Куркино
P143	Железня – Алексин
P144	Малахово – Заокский – музей-заповедник В.Д. Поленова
P145	Кимовск – Епифань – Куликово Поле – Кресты
P146	Чекалин – Суворов – станция Ханино
P147	Чернь – Медведки
P148	Щекино – Одоев – Арсеньево
P151	Ярославль – Рыбинск
P152	Ростов – Иваново – Нижний Новгород
P153	Углич – Ростов
P157	Урень – Шарья – Никольск – Котлас
P159	Нижний Новгород – Красные Баки – Шахунья – Яранск
P160	Линда – Заволжье
P161	Навашино – Линда
P162	Работки – Сергач – Сеченово – Порецкое
P166	Киров – Белая Холуница
P167	Киров – Цепели – Стрижи
P168	Киров – Адышево – Нижнемвкино
P169	Киров – Малмыж – Вятские Поляны
P172	Йошкар-Ола – Уржум
P173	Йошкар-Ола – Козьмодемьянск – Чебоксары – а/д М7
P174	Йошкар-Ола – Мариинский Посад – Цивильск
P178	Ульяновск – Димитровград – Самара
P179	Саранск – Рузаевка

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P180	Саранск – Краснослободск – Новые Выселки
P185	Белгород – Короча – Алексеевка – Россошь, подъезд к Алексеевке, объезд Белгорода
P186	Белгород – граница с Украиной (на Великую Писаревку)
P187	Новый Оскол – Валуйки – Ровеньки
P188	Старый Оскол – Чернянка – Новый Оскол
P189	Короча – Губкин – Горшечное, подъезд к Старому Осколу
P190	Лукьяновка – Тим
P194	Воронеж (а/д А144) – Острогожск – Россошь – Мимерово
P195	Россошь – Ровеньки – граница с Украиной (на Старобельск)
P196	а/д Р194 – Подгорное – Павловск
P199	Курск – Льгов – Рылск – граница с Украиной (на Глухов)
P200	Дьяконово – Суджа – граница с Украиной (на Сумы)
P203	Липецк – Грязи – Песковатка
P204	Липецк – Мичуринск
P205	Липецк – Данков
P214	Астрахань – Камызяк
P215	Астрахань (от станции Красный Худук) – Кочубей – Кизляр
P216	Астрахань – Лиман
P217	Зензели – Лиман – Оля
P220	Волгоград – аэропорт Гумрак
P225	Самара – Бугуруслан
P224	Самара – Пугачев – Энгельс – Волгоград, объезд Самары, подъезд к Чапаевску
P227	Сызрань – Шигоны – Усолье
P231	Сурское – Шумерля – а/д М7, подъезд к Сурскому
P234	Ельшанка – Песчаный Умет
P235	Балашов – Ртищево
P236	Энгельс – Ершов – Озинки – граница с Казахстаном (на Уральск)
P239	Казань – Чистополь – Бугульма – а/д Р314
P240	Алексеевское – Высокий Колок
P244	Казань – туристический комплекс «Волга»
P245	Казань – аэропорт Казань-2
P246	Бугульма – Бугуруслан – Бузулук – граница с Казахстаном (на Уральск)
P250	Староцербиновская – Ейск
P251	Темрюк – Краснодар – Кропоткин
P252	Андреева Гора – Варениковская – Анапа
P255	Армавир – Отрадное
P256	Майкоп – Гиагинская – Псебай – Зеленчукская – Карачаевск
P262	Ставрополь (от а/д А154) – Прохладный – Моздок – Кизляр – Крайновка
P263	Георгиевск – Буденновск – Каспийский
P264	Пятигорск – Георгиевск
P265	Черкесск – Зеленчукская – Архыз, подъезд к обсерватории РАН
P266	Светлоград – Благодарный – Буденновск

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P267	Ставрополь – аэропорт Шпаковское
P268	Батайск – Старощербиновская – Краснодар
P269	Батайск – Ставрополь
P270	Егорлыкская – Сальск
P271	Миллерово – Вешенская
P272	Мимерово – Волошино – граница с Украиной (на Луганск)
P275	Махачкала – Буйнакск – Леваши – Гуниб
P276	Леваши – Сергокала
P277	Гунибское шоссе – Вантляшевский перевал, подъезд к аулу Большой Гоцатль
P278	Хасавюрт – Тлох
P279	Хасавюрт– Бабаюрт
P280	Манаскент – Сергокала – Первомайское
P281	Мамраш – Касумкент – Тпиг – Цудахар – Ташкапур – Араканский мост
P282	Буйнакск – Кизилюрт
P283	Буйнакск – Терменлик
P284	Каспийск – махачкалинский аэропорт Уиташ
P285	Кочубей – Нефтекумск – Урожайное
P288	Нальчик – Майский
P289	Прохладный – Баксан
P290	Прохладный – Эльхотово
P291	Махачкала – Львовский 1 – Бабаюрт – Кизляр
P292	Аргудан – Александровская
P295	Владикавказ – Ардон – Чикола Старый Лескен
P296	Моздок – Чермен – Владикавказ
P297	Владикавказ – Алагир – Мамисонский перевал, подъезд к санаторию Цей
P298	Алагир – Карджин
P299	Гизель – Кармадон – Даргавс – Дзуарикау, подъезд к брембергу
P300	Дигора – Минеральные источники
P301	Беслан – владикавказский аэропорт Беслан
P302	Чиколо – Мацута – Дзинага
P305	Грозный – Шатой – Итум-Кале
P306	Грозный – Ботлих – Аракань – Буйнакск
P307	Ищерская – Грозный
P308	Червленная – Грозный
P309	Гребенская – Хасавюрт
P314	Уфа – Оренбург, подъезд к Мелеузу
P315	Уфа – Бирск – Янаул
P316	Стерлитамак – Белорецк – Магнитогорск
P317	Бирск – Тастуба – Сатка
P321	Игра – Глазов, подъезд к Балезину
P322	Ижевск – Сарапул
P327	Курган – Звериноголовское – граница с Казахстаном (на Кустанай), подъезд к курорту Сосновая Роща

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P328	Шумиха – Усть-Уйское – граница с Казахстаном (на Кустанай)
P329	Шадринск – Ялуторовск
P330	Шадринск – Миасское
P336	Оренбург – Орск
P337	Сара – Самарское
P338	Адамовка – Шильда – Айдырлинский – Кваркено
P343	Кунгур – Соликамск, подъезд к Лысьве
P345	Пермь – Усть-Качка
P352	Екатеринбург – Нижний Тагил – Верхняя Тура – Серов, подъезды к Кировграду, Красноуральску
P353	Нижний Тагил – Нижняя Салда
P355	Екатеринбург – Полевской
P360	Южноуральск – Магнитогорск
P361	Магнитогорск – Сибай – Зилаир – Ира
P366	Бийск – Мартыново – Кузедеево – Новокузнецк
P367	Мартыново – Тогул – Залесово
P368	Бийск – Белокуриха
P369	Катунское – Красный Яр – Черга
P370	Поспелиха – Курья – Третьякова
P371	Алейск – Родионо – Кулунда – граница с Казахстаном (на Павлодар)
P372	Родионо – Благовещенка
P373	Иня – Усть-Кокса – Усть-Кан – Туэкта
P374	Белоярск – Заринск
P375	Бийск – Турочак – Артыбаш
P380	Новосибирск – Камень-на-Оби – Барнаул
P381	Здвинск – Барабинск – Куйбышев
P382	Ордынское – Кочки – Карасук – граница с Казахстаном (на Павлодар)
P383	Кочки – Каргат
P384	Новосибирск – Ленинск-Кузнецкий – Кемерово – Юрга
P390	Омск – Русская Поляна
P391	Горьковское – Калачинск – Оконешниково
P392	Омск (а/д Р402) – Тара
P393	Омск – Одесское – граница с Казахстаном (на Кокчетов)
P398	Томск – Каргала – Колпашево
P399	Каргала – Бакчар
P400	Томск – Мариинск
P401	Тюмень – аэропорт Роцино
P403	Ишим – Казанское – граница с Казахстаном (на Петропавловск)
P404	Тюмень – аэропорт Роцино
P409	Красноярск – Енисейск
P410	Канск – Троицк
P411	Абакан – Саяногорск
P412	Шарыпово – Ужур – Балахта – а/д М54
P413	Заозерный – Агинское

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P418	Усть-Ордынский – Качуг
P419	Тулун – Братск – Усть-Кут – Осетрово
P420	Залари – Жигалово
P425	Петровск-Забайкальский – Малета – Красный Чикой – Ярмаровка
P426	Могойтуй – Шилка – Нерчинск – Сретенск
P427	Нерчинск – Чернышевск
P428	Нерчинск – Шоноктуй
P429	Сретенск – Нерчинский завод – Олочи
P430	Нерчинский завод – Александровский завод – Борзя – Соловьевск
P431	Онон – Цаган-Олуй
P436	Улан-Удэ – Романовка – Чита
P437	Романовка – Багдарин
P438	Улан-Удэ – Турунтаево – Курумкан, подъезды к курорту «Горячинск», турбазам у села Исток и пансионату «Озеро Котокель»
P439	Турунтаево – Татаурово
P440	Гусиноозерск (а/д А165) – Петропавловка – Закаменск
P441	Мухоршибир – Бичура – Кяхта
P442	Кяхта – Наушки – граница с Монголией
P447	Находка – Лазо – Ольга – Кавалерово, подъезд к Партизанску
P448	Лазо – Заповедный
P449	Лесное – Лесозаводск – Тихменево
P454	Биробиджан – Новое
P456	Бирофельд – Биджан
P461	Благовещенск – Райчихинск – Облучье (до а/д «Амур»)
P463	Толстовка – Березовка
P464	Завитинск – Поярково
P465	Екатеринославка – Тамбовка – Константиновка
P466	Райчихинск – Буряя – Новобурейский
P467	Архара – Иннокентьевка
P468	Благовещенск – Свободный
P469	Белогорск – Новотроицкое (до реки Зеи)
P474	Петропавловск-Камчатский – Мильково
P475	Елизово – Паратунка
P481	Магадан – Балаганное – Талон
P482	Магадан (Солнечный) – Ола
P487	Южно-Сахалинск – Долинск – Поронайск – Александров-Сахалинский
P488	Корсаков – Южное
P489	Арсентьевка – Ильинский
P490	Гастелло – Углегорск
P491	Смирных – Бошняково
P492	Южно-Сахалинск – Анива – Атласово
P493	Анива – Ловецкое
P495	Холмск – Ильинский – Углегорск – Бошняково
P501	Якутск – Вестях, подъезды к поселкам Покровск, Мохсоголлох

Номера автомобильных дорог	Описание автомобильных дорог
P502	Якутск – Амга
P503	Якутск – Намцы, подъезды к поселкам Кангалассы, Жатай
P508	Калининград (от Борисова) – Знаменск – Озерск – Гусев – Добровольск – Неман
P509	Добровольск – Кутузово
P510	Добровольск – граница с Польшей
P511	Краснознаменск – Победино – а/д Р510
P512	Полесск – Гвардейск – Правдинск
P513	Советск – Славск – Ясное – Мысовка, подъезды к границе с Литвой, Славску
P514	Зорино – Красное
P515	Зеленоградск – Морское
P516	Калининград (от Дорожного) – граница с Польшей, подъезд к станции Светлое
P517	Черняховск – Озерск

## Приложение 19

### Представительство органов федеральной власти в Удмуртии

#### 1. Федеральные министерства

- Представительство Министерства промышленности и торговли РФ в Удмуртской Республике
- Главное Управление МЧС РФ по Удмуртской Республике
- Управление министерства юстиции РФ по Удмуртской республике
- Военный комиссариат Удмуртской Республики
- Министерство внутренних дел Удмуртской Республики
- Представительство Министерства иностранных дел РФ в Ижевске

#### 2. Прокуратура Удмуртской Республики

#### 3. Федеральные службы

- Управление Федеральной службы судебных приставов по Удмуртской республике
- Управление по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Удмуртской республике
- Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Удмуртской республике
- Территориальное управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия по Удмуртской республике (Управление Роспотребнадзора по Удмуртской республике)
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Удмуртской республике (Управление Росприроднадзора по Удмуртской республике)
- Удмуртская таможня
- Управление Федеральной службы безопасности РФ по Удмуртской Республике
- Центр Специальной связи и информации Федеральной службы охраны РФ в Удмуртской республике
- Региональное отделение Федеральной службы по финансовым рынкам в Волго-Камском регионе
- Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Удмуртской Республике
- Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Удмуртской республике
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Удмуртской республике
- Управление государственного автодорожного надзора по Удмуртской республике Федеральной службы по надзору в сфере транспорта
- Управление Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по Удмуртской Республике
- Государственная инспекция труда в Удмуртской Республике Министерства труда и социального развития РФ
- Управление Федеральной антимонопольной службы РФ по Удмуртской Республике
- Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Удмуртской республике
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Удмуртской республике

- Отдел Государственной фельдъегерской службы РФ в Ижевске (отдел ГФС России в Ижевске)
- Управление Росздравнадзора по Удмуртской республике
- Управление Федеральной налоговой службы по Удмуртской республике
- Управление Федерального казначейства по Удмуртской республике
- Управление Федеральной регистрационной службы по Удмуртской республике
- Департамент федеральной государственной службы занятости населения в Удмуртской Республике Министерства труда и социального развития РФ
- Управление Россвязьнадзора по Удмуртской республике

#### 4. Федеральные фонды

- Региональное отделение фонда социального страхования РФ по Удмуртской Республике
- Удмуртский территориальный фонд обязательного медицинского страхования
- Отделение Пенсионного фонда РФ по Удмуртской Республике

#### 5. Федеральные государственные унитарные предприятия

- ГТРК «Удмуртия»
- Ижевский филиал ФГУП «Радиочастотный центр Приволжского федерального округа»
- Управление федеральной почтовой связи Удмуртской Республики – филиал ФГУП «Почта России»
- Удмуртский республиканский радиотелевизионный центр
- ФГУП «Профилактика», г. Ижевск

#### 6. Федеральные государственные учреждения

- ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Удмуртской Республике Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии РФ
- Федеральное государственное учреждение здравоохранения «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии в Удмуртской республике»
- ФГУ «Удмуртский центр стандартизации, метрологии и сертификации»
- Государственное учреждение «Удмуртский республиканский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»

#### 7. Федеральные агентства

- Территориальное управление Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Удмуртской республике
- ФГУП «Управление специального строительства по территории № 6 при Федеральном агентстве специального строительства»
- ФГУП «Управление специального строительства по территории № 8 при Федеральном агентстве специального строительства»
- Отдел (инспекция) в Удмуртской республике Приволжского межрегионального территориального управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии
- Отдел водных ресурсов Камского бассейнового водного управления по Удмуртской республике
- Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Удмуртской республике
- Территориальный орган Федерального агентства по недропользованию по Удмуртской республике
- Агентство лесного хозяйства по Удмуртской республике

## Приложение 20

### Органы федеральной власти в Тюменской области

#### 1. Межрегиональные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

- Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Тюменской области
- Тюменское межрегиональное управление геодезии и картографии
- Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Тюменской области
- Приобское управление государственного авиационного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта
- Северо-Уральское Управление Ростехнадзора
- Управление Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Тюменской области
- Нижне-Обское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов
- Приобское межрегиональное территориальное управление воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта
- Нижнеобское территориальное управление Федерального агентства по рыболовству

#### 2. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

- Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области
- Управление Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области
- Управление Федеральной миграционной службы России по Тюменской области
- Управление Федеральной налоговой службы по Тюменской области
- Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Тюменской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тюменской области
- Управление Росздравнадзора по Тюменской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Тюменской области
- Управление государственного автодорожного надзора по Тюменской области
- Государственная инспекция труда в Тюменской области
- Управление Федеральной службы судебных приставов по Тюменской области
- Территориальное управление в Тюменской области Федеральной службы финансово-бюджетного надзора
- Тюменская таможня Уральского таможенного управления
- Управление по недропользованию по Тюменской области
- Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Тюменской области
- Управление федерального казначейства по Тюменской области

#### 3. Отделы

- Отдел Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации в городе Тюмени
- Тюменское отделение представительства МИД Российской Федерации в г. Екатеринбурге
- Отделение в Тюменской области Управления Министерства промышленности и торговли РФ по Уральскому району
- Тюменский линейный отдел Обь-Иртышского бассейнового управления государственного морского и речного надзора
- Отдел государственного надзора по Тюменской области Уральского межрегионального территориального управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии

#### 4. Правоохранительные органы

- Прокуратура Тюменской области
- Военная прокуратура Тюменского гарнизона
- Тюменский гарнизон
- Военный комиссариат Тюменской области
- Межрегиональный отдел оперативно-розыскного бюро ГУМВД по УФО
- Главное управление внутренних дел по Тюменской области
- Главное управление Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ по Тюменской области
- Следственное управление Следственного комитета при Прокуратуре РФ по Тюменской области
- Центр специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Тюменской области
- Региональное управление ФСБ Российской Федерации по Тюменской области
- Войсковая часть 2142 Юго-Восточного регионального пограничного управления ФСБ Российской Федерации

#### 5. Суды

- Тюменский областной суд
- Тюменский гарнизонный военный суд
- Арбитражный суд Тюменской области
- Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа
- Управление судебного департамента в Тюменской области

#### 6. Федеральные фонды

- Тюменское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации
- Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Тюменской области
- Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Тюменской области

#### 7. Федеральные государственные унитарные предприятия

- Управление федеральной почтовой связи Тюменской области – филиал ФГУП «Почта России»

- ФГУП «Западно-Сибирское аэрогеодезическое предприятие» (ФГУП «ЗапсибАГП»)
- ФГУП «Государственный научно-производственный центр рыбного хозяйства» (ФГУП «Госрыбцентр»)
- Управление специальной связи по Тюменской области – ФГУП ГЦСС МС Российской Федерации
- Филиал ФГУП «ВГТРК «ГТРК «Регион-Тюмень»
- «Аэронавигация Севера Сибири» – филиал ФГУП «Госкорпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (Госкорпорация по ОрВД)
- Тюменский филиал ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» по Уральскому федеральному округу

#### 8. Федеральные государственные учреждения

- ФГУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения Тюменской области (ФГУ «Тюменьмелиоводхоз»)
- Филиал ФГУ «Российский сельскохозяйственный центр» по Тюменской области
- ФГУ «Территориальный фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по Уральскому федеральному округу»
- Тюменский центр научно-технической информации – филиал ФГУ «Объединение «Росинформресурс» Минэнерго»
- ГУ «Тюменский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»
- ФГУ «Центр гигиены и эпидемиологии» в Тюменской области
- ФГУ по водному хозяйству Нижне-Обского бассейна «Тюменьрегионводхоз»
- ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Тюменской области
- «Тобольский район водных путей и судоходства» – филиал ФГУ «Обь-Иртышводпуть»
- ФГУ комбинат «Спутник» Федерального агентства по государственным резервам по Уральскому федеральному округу
- Тюменский филиал ФГУ «Федеральный лицензионный центр при Росстрое»
- ФГУ «Тюменский центр стандартизации, метрологии и сертификации» (Тюменский ЦСМ)
- ФГУ «Федеральное управление автомобильных дорог «Урал» Федерального дорожного агентства»
- ФГУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Тюменской области»

## Приложение 21

### Территориальные управления федеральных органов государственной власти в Мурманской области

#### 1. Федеральные министерства

- Отделение в Мурманской области Управления Министерства промышленности и торговли РФ по Северному району
- Главное управление МЧС РФ по Мурманской области
- Управление Министерства юстиции РФ по Мурманской области
- Управление Министерства РФ по налогам и сборам по Мурманской области
- Управление внутренних дел Мурманской области
- Представительство МИД РФ в Мурманске

#### 2. Прокуратура Мурманской области

#### 3. Суды

- Мурманский областной суд
- Арбитражный суд Мурманской области

#### 4. Федеральные службы

- Управление ФСБ РФ по Мурманской области
- Отдел Государственной фельдъегерской службы РФ в Мурманской области
- Отдел водных ресурсов Двинско-Печорского бассейнового водного управления по Мурманской области
- Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Мурманской области
- Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области (Мурманскстат)
- Управление по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзору) по Мурманской области
- Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Мурманской области
- Управление Федерального казначейства РФ по Мурманской области
- Управление Федеральной регистрационной службы по Мурманской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Мурманской области
- Управление Федеральной налоговой службы по Мурманской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор) по Мурманской области
- Управление Федеральной службы судебных приставов по Мурманской области
- Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Мурманской области

#### 5. Федеральные фонды

- Мурманское региональное отделение Фонда социального страхования РФ

- Мурманский территориальный фонд обязательного медицинского страхования
- Отделение пенсионного фонда РФ по Мурманской области

#### 6. Федеральные государственные унитарные предприятия

- Управление федеральной почтовой связи Мурманской области – филиал ФГУП «Почта России»
- Мурманский филиал ФГУП «Росморпорт»

#### 7. Федеральные государственные учреждения

- Мурманский филиал Российского морского регистра судоходства
- Мурманское отделение по Северо-Западному Федеральному округу Федерального государственного учреждения Федеральный лицензионный центр при Росстрое (ФГУ ФЛЦ)
- Федеральное государственное учреждение Мурманский центр стандартизации, метрологии и сертификации

## Приложение 22

### Территориальные органы государственной власти в Тазовском районе Ямало-Ненецкого автономного округа

- Отделение Управления Федеральной миграционной службы России по ЯНАО в Тазовском районе
- Тазовский сектор Ново-Уренгойского отдела Управления Федеральной регистрационной службы по Тюменской области, ХМАО, ЯНАО
- Территориальный отдел Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по ЯНАО в Тазовском районе (Территориальный отдел Управления Роспотребнадзора по ЯНАО в Тазовском районе)
- Отделение по Тазовскому району Управления Федерального казначейства по ЯНАО
- Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы РФ №2 по ЯНАО
- Отдел пенсионного фонда РФ по Тазовскому району
- Филиал Федерального государственного учреждения здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии ЯНАО» в Тазовском районе
- Государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Гыданский»
- Государственное учреждение «Районная станция по борьбе с болезнями животных» Тазовского района
- Государственное учреждение 30-й отряд Государственной противопожарной службы Главного управления МЧС России по ЯНАО (30 ОГПС МЧС России по ЯНАО)
- Тазовская авиабаза – филиал Государственного учреждения «Управления аварийно-спасательных работ ЯНАО» (Филиал ГУ «Ямалспас» Тазовская авиабаза)
- Тазовский отдел по воспроизводству биологических ресурсов и организаций рыболовства ФГУ Нижне-Обьрыбвод
- Тазовский территориальный отдел по охране, контролю и регулированию использования биоресурсов
- Тазовский филиал ГУП ЯНАО «Окружной центр технической инвентаризации»
- Отдел сбора, обработки и выпуска статистической информации ЯМАЛстата в Тазовском районе
- Государственная инспекция маломерных судов ГУ МЧС России по ЯНАО по Тазовскому участку №3
- Отдел внутренних дел по муниципальному образованию Тазовский район
- ОГИБДД ОВД по МО Тазовский район
- Прокуратура Тазовского района ЯНАО
- Военный комиссариат Тазовского района
- Тазовская районная служба Технадзора ЯНАО
- Тазовский районный суд
- Отдел судебных приставов по Тазовскому району ФССП России по ЯНАО
- Тазовская государственная нотариальная контора Ямало-Ненецкого автономного округа Тюменской области
- Пограничный пост «Тазовский» пограничного отдела «Салехард» службы в г. Ишим (пограничный пост «Тазовский»)

## Приложение 23

### Федеральная власть в Кировской области

#### 1. Федеральные министерства

- Представительство Министерства экономического развития в Кировской области
- Главное управление МЧС РФ по Кировской области
- Управление внутренних дел по Кировской области
- Военный комиссариат Кировской области
- Кировское отделение представительства Министерства иностранных дел РФ в Нижнем Новгороде
- Территориальный орган Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ в Кировской области

#### 2. Прокуратура Кировской области

#### 3. Федеральные службы

- Управление ФСБ РФ по Кировской области
- Управление Федеральной регистрационной службы по Кировской области
- Управление Федеральной службы судебных приставов по Кировской области
- Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Кировской области
- Управление Федеральной налоговой службы по Кировской области
- Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Кировской области
- Территориальный отдел в Кировской области Регионального отделения Федеральной службы по финансовым рынкам РФ в Приволжском федеральном округе
- Управление Федерального казначейства по Кировской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кировской области
- Управление Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Кировской области
- Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Кировской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Кировской области (Управление Росвязькомнадзора)
- Государственный таможенный комитет Российской Федерации – Приволжское таможенное управление
- Государственная инспекция труда в Кировской области Министерства труда и социального развития РФ
- Управление федеральной государственной службы занятости населения по Кировской области
- Управление по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Кировской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Кировской области
- Кировское областное отделение Российской транспортной инспекции

- Управление Федеральной антимонопольной службы РФ по Кировской области
- Управление государственной торговой инспекции по Кировской области
- Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кировской области
- Управление государственного автодорожного надзора по Кировской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта
- Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Кировской области

#### 4. Суды

- Кировский областной суд
- Арбитражный суд Кировской области

#### 5. Федеральные фонды

- Кировское региональное отделение фонда социального страхования РФ
- Кировский областной территориальный фонд обязательного медицинского страхования
- Отделение Пенсионного фонда РФ по Кировской области
- Кировское региональное отделение Российского фонда федерального имущества

#### 6. Федеральные государственные унитарные предприятия

- Управление федеральной почтовой связи Кировской области – филиал ФГУП «Почта России»
- ФГУП «Кировская государственная телевизионная и радиовещательная компания «Вятка» – филиал ВГТРК

#### 7. Федеральные государственные учреждения

- Федеральное государственное учреждение здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Кировской области»
- Государственное учреждение «Кировский областной центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»
- ФГУ «Западноуралгосэнергонадзор»
- ФГУ «Кировский центр стандартизации, метрологии и сертификации»
- Кировское авиазвено ФГУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана»
- Вятский линейный отдел ФГУ «Государственная речная судоходная инспекция РФ по Волжскому бассейну»
- ФГУ «Приволжский окружной медицинский центр экспертизы качества препаратов крови и исследования фракционирования донорской плазмы Росздравнадзора»

#### 8. Федеральные агентства

- Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Кировской области
- Отдел геологии и лицензирования по Кировской области Регионального агентства по недропользованию по Приволжскому федеральному округу (Приволжскнедра)
- Отдел водных ресурсов по Кировской области Камского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов

## Приложение 24

### Территориально-отраслевая система МВД России

#### Структура МВД России

Подразделения, составлявшие МВД России можно условно разделить на три отраслевых блока:

- блок криминальной милиции;
- блок милиции общественной безопасности;
- блок, обеспечивающий деятельность МВД России.

Федеративное устройство государства с достаточно широкой самостоятельностью субъектов Федерации обуславливает систему двойного подчинения органов внутренних дел. Властные полномочия в отношении МВД, УВД и горрайорганов как бы распределяются по двум каналам – ведомственные органы управления и органы власти субъектов Федерации.

Принципиальная схема структуры МВД выглядит следующим образом:

#### 1. Служба криминальной милиции

- Отдел Координации службы криминальной милиции;
- Главное управление уголовного розыска;
- Главное управление по борьбе с экономическими преступлениями;
- Главное управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков;
- Главное управление по борьбе с организованной преступностью;
- Управление оперативно-розыскной информации.

#### 2. Служба общественной безопасности

- Отдел координации службы общественной безопасности;
- Главное управление обеспечения общественного порядка;
- Главное управление внутренних дел на транспорте и по специальным перевозкам;
- Главное управление государственной инспекции безопасности дорожного движения;
- Главное управление внутренних дел на режимных объектах;
- Паспортно-визовое управление;
- Главное управление государственной противопожарной службы.

#### 3. Служба тыла

- Отдел координации службы тыла;
- Финансово-экономический департамент;
- Медицинское управление;
- Управление связи и автоматизации.

#### Также в Министерство входят:

- Управление делами;
- Главное организационно-инспекторское управление;
- Контрольно-ревизионное управление;
- Управление мобилизационной подготовки;
- Главное управление кадров;
- Главное управление собственной безопасности;
- Главное правовое управление;

- Управление международного сотрудничества;
- Управление информации, региональных и общественных связей;
- Следственный комитет при МВД России.

Кроме того, структура Министерства предусматривает наличие подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, среди которых:

- Главное управление вневедомственной охраны;
- Управление специальных технических мероприятий;
- Оперативно-поисковое управление;
- Национальное центральное бюро Интерпола;
- Главный информационный центр;
- Всероссийский научно-исследовательский институт;
- Специальный полк милиции по охране объектов МВД России;
- Главное управление МВД России по Центральному федеральному округу;
- Главное управление МВД России по Северо-Западному федеральному округу;
- Главное управление МВД России по Южному федеральному округу;
- Главное управление МВД России по Приволжскому федеральному округу;
- Главное управление МВД России по Уральскому федеральному округу;
- Главное управление МВД России по Сибирскому федеральному округу;
- Главное управление МВД России по Дальневосточному федеральному округу.

Главные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам являются окружными подразделениями Министерства внутренних дел Российской Федерации. Их основными задачами являются:

- координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах;
- организация деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах по борьбе с организованной преступностью, носящей межрегиональный характер;
- организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах.

Руководители главных управлений по федеральным округам назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра внутренних дел.

Таким образом, в настоящее время структура МВД России имеет четыре уровня:

**1-й уровень:** Министерство внутренних дел России;

**2-й уровень:** окружные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации – Главные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам;

**3-й уровень:** Министерства внутренних дел, Управления внутренних дел субъектов Российской Федерации;

**4-й уровень:** городские и районные органы внутренних дел, линейные органы внутренних дел на транспорте.

Как правило, структурные подразделения МВД России выполняют две группы функций: организуют оперативно-служебную деятельность ОВД на соответствующих направлениях и реализуют полномочия по непосредственной борьбе с преступностью и охране общественного порядка. В этой связи внутренняя структура главных управлений и управлений складывается в основном по линейно-зональному принципу.

Министерство внутренних дел формирует единую для системы органов внутренних дел информационную политику, организует ведение федеральных учетов и банков данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической и иной информации, осуществляет справочно-информационное обслуживание ОВД и ВВ.

МВД России формирует также единую техническую политику, разрабатывает и осуществляет меры, скоординированные с другими государственными органами по развитию и совершенствованию систем связи и автоматизированного управления.

На МВД возложена организация материально-технического и финансового обеспечения подразделений центрального аппарата и подчиненных органов, расквартирования сотрудников и военнослужащих системы Министерства, капитальное строительство объектов, возводимое за счет лимитов капитальных вложений МВД, проведения проектно-исследовательских работ, осуществление контроля за эксплуатацией зданий и сооружений.

МВД России осуществляет централизованное обеспечение органов внутренних дел и внутренних войск боевой и специальной техникой, средствами связи и шифровальной техникой, специальными средствами, вооружением, боеприпасами и другими материально-техническими ресурсами, а также финансовыми ресурсами за счет средств федерального бюджета и других источников финансирования.

Являясь высшим органом внутриведомственного контроля, министерство разрабатывает систему контроля, готовит нормативно-правовые акты по этому вопросу. Главные управления и управления МВД в установленном порядке проверяют исполнение органами внутренних дел действующего законодательства и ведомственных нормативных актов.

Одним из основных приоритетов управленческой деятельности МВД является сбор и обработка информации о текущей оперативной обстановке и выработка мер оперативного реагирования на ее изменения. Как известно, в практику введен перечень оперативной информации, подлежащей передаче в МВД России.

За МВД России остается централизованное руководство учебными заведениями системы, а следовательно, разработка и проведение единой политики в части подготовки кадров для всех звеньев системы МВД.

Министерство внутренних дел как головной федеральный орган управления выполняет значительный по объему и содержанию набор функций в сфере кадрового обеспечения оперативно-служебной деятельности. Совместно с органами государственной власти оно решает вопросы работы с кадрами, разрабатывает и реализует федеральные программы кадрового обеспечения ОВД и ВВ, организует подготовку и переподготовку и повышение квалификации кадров, работу по воспитанию и морально-психологической подготовке личного состава, осуществлению защиты прав и законных интересов сотрудников, военнослужащих и сотрудников системы Министерства.

Министр организует работу МВД, утверждает его структуру, определяет полномочия своих заместителей, утверждает положения о главных управлениях и управлениях аппарата МВД и их штатное расписание.

Министр осуществляет нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел.

Министр присваивает первые специальные и воинские звания, а также звания полковников и вносит представления о присвоении званий генералов.

Министру предоставлено право отмены противоречащих федеральному законодательству приказов и распоряжений министров внутренних дел и начальников ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

Коллегиальным органом управления является коллегия МВД, которая работает в рамках установленного регламента.

Роль и место МВД, УВД в системе управления ОВД, задачи и приоритетные направления их деятельности

МВД республики является органом исполнительной власти, входит в систему органов внутренних дел РФ и образуется в установленном законом порядке на основании решения законодательного органа государственной власти республики.

Управление (главное управление) внутренних дел края, области, городов федерального значения автономной области, автономного круга является органом исполнительной власти субъектов РФ, входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации и образуется на основании решения органа законодательной или исполнительной власти данного субъекта по согласованию с МВД России. В субъектах РФ с населением 4,5 миллиона человек и более создается Главное управление внутренних дел.

МВД, УВД возглавляют системы органов внутренних дел республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного круга, в которые входят: управления (отделы) внутренних дел районов или иных административно-территориальных единиц в городах; органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы, иные подразделения, предприятия, учреждения и организации, созданные в установленном порядке для осуществления задач, стоящих перед ОВД.

МВД, УВД субъекта Федерации являются основным органом управления, призванным обеспечить решение задач, возложенных на систему региональных органов внутренних дел. Свою управленческую деятельность они осуществляют, исходя из стратегических установок и с учетом конкретной оперативной обстановки.

Согласно иерархическому построению и территориальному принципу формирования МВД, УВД подчиняются МВД России, а также соответственно Президенту РФ, Правительству РФ, главе администрации субъекта Федерации.

Под их непосредственным руководством находятся горрайлиноорганы, подведомственные предприятия, учреждения и организации внутренних дел.

Главной задачей МВД, УВД является организация деятельности всех звеньев региональной системы на уровне оперативного управления. Организуя и осуществляя руководство ими, они непосредственно реализуют функции по защите конституционных прав, свобод и интересов граждан, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью.

#### **К основным задачам МВД, УВД относятся:**

- обеспечение личной безопасности, прав, свобод и иных интересов граждан;
- выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие преступлений и административных правонарушений, расследование уголовных дел, отнесенных к компетенции ОВД;
- организация охраны государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности;
- обеспечение охраны общественного порядка, общественной, дорожной и пожарной безопасности;
- оказание помощи в пределах, установленных действующим законодательством Российской Федерации, гражданам, должностным лицам, предприятиям,

учреждениям, организациям и общественным объединениям в обеспечении их законных прав и интересов;

- обеспечение исполнения административных взысканий, отнесенных к компетенции ОВД;
- руководство подведомственными ОВД по выполнению возложенных на них задач, организация и совершенствование их деятельности;
- принятие мер к обеспечению законности в деятельности подведомственных ОВД;
- организация работы по отбору, обучению, расстановке и воспитанию кадров органов, подразделений и учреждений внутренних дел, укрепление их материально-технической базы.

#### **Основными направлениями деятельности МВД, УВД являются:**

- организация комплексного управления силами и средствами подчиненных органов и организаций по выполнению требований законодательных и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, нормативных актов МВД России по обеспечению законности и общественной безопасности;
- обеспечение высокой оперативно-служебной и боевой готовности сил и средств ОВД;
- разработка на основе комплексного анализа оперативной обстановки перспективных и текущих планов и программ, их реализация;
- всемерное содействие подчиненным органам и организациям в выполнении возложенных на них задач, оказание практической помощи в раскрытии особо опасных и получивших широкий общественный резонанс преступлений, распространение положительного опыта работы;
- непосредственное решение задач по предупреждению, раскрытию и расследованию тяжких преступлений, прежде всего носящих организованный межрегиональный характер;
- выполнение оперативно-служебных, следственных, хозяйственно-распорядительных и иных функций, которые не могут быть обеспечены силами органов и организаций;
- проведение единой кадровой политики, подбор, расстановка, обучение, воспитание и обеспечение социальной защиты личного состава органов внутренних дел, укрепление дисциплины и законности в их деятельности;
- разработка и сопровождение в органах государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных актов, направленных на совершенствование деятельности ОВД.

#### **Организационное построение аппаратов МВД, УВД и их управленческая компетенция**

Штаты аппаратов МВД, УВД, подведомственных им подразделений, предприятий, учреждений, организаций и горрайорганов разрабатываются на основе нормативов и лимитов штатной численности, примерных (типовых) моделей, установленных МВД России, и утверждаются (кроме управлений, отделов по организованной преступности, оперативно-поисковым, оперативно-техническим мероприятиям, режимным объектам, отрядам милиции особого назначения) министром внутренних дел, начальником УВД субъекта Федерации исходя из общей штатной численности личного состава подчиненных органов и подразделений внутренних дел МВД, УВД субъектов Федерации, УВД городов с районным или иным административным делением.

Организационное построение МВД, УВД субъектов Федерации можно рассмотреть на примерной модели их структуры. При этом следует иметь в виду, что их организационно-штатная структура формируется на основе потребностей практики. Поэтому аппараты МВД, УВД различных субъектов Федерации, разных регионов страны, вследствие их особенностей, не могут быть одинаковыми и отличаются друг от друга не только по численности, но и по структуре. Однако все они согласно общему принципу формирования имеют характерные структурные звенья.

Возглавляют министерство, управление внутренних дел соответственно министр или начальник УВД, который вместе со своими заместителями образуют руководство аппарата (1-й заместитель – начальник криминальной милиции; заместитель – начальник штаба; заместитель – начальник милиции общественной безопасности; заместитель – начальник следственного управления (отдела); заместитель – начальник управления (отдела) кадров, заместитель – начальник тыла).

#### **В непосредственном подчинении министру, начальнику УВД находятся:**

- контрольно-ревизионный отдел (отделение, группа);
- управление (отдел, отделение) собственной безопасности;
- секретариат;
- управление (отдел) по организованной преступности;
- отдел информации и общественных связей (отделение, группа).

Службы (подразделения), выполняющие отдельные функции и задачи, управляются через заместителей министра, начальника УВД.

#### **Первому заместителю министра, начальнику УВД – начальнику криминальной милиции подчиняются:**

- управление (отдел) уголовного розыска;
- управление (отдел) по борьбе с экономическими преступлениями;
- управление (отдел, отделение) по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

Указанные три службы (подразделения) в совокупности представляют собой блок криминальной милиции.

#### **Кроме того, в подчинении данного блока находятся:**

- управление (отдел) оперативно-поисковых мероприятий;
- управление (отдел) оперативно-технических мероприятий.

#### **Заместитель министра, начальника УВД – начальник штаба осуществляет руководство деятельностью штаба, имеющего в своем составе:**

- информационный центр (ИЦ);
- межрегиональный (территориальный) центр спецсвязи (ЦСС, ПСС);
- эксплуатационно-технический центр.

#### **Милицию общественной безопасности составляют:**

- управление (отдел, отделение) обеспечения общественного порядка;
- управление (отдел, отделение) по организации работы участковых инспекторов милиции и предупреждению правонарушений несовершеннолетних;
- управление (отдел, отделение) по лицензионно-разрешительной работе и контролю за частной детективной и охранный деятельностью;
- управление (отдел, отделение) организации раскрытия и расследования преступлений;

- управление (отдел, отделение) ГИБДД;
- управление (отдел, отделение) по организации работы спецучреждений милиции и конвоирования.

Вышеуказанные службы (подразделения) находятся в ведении заместителя министра, начальника УВД – начальника милиции общественной безопасности.

**Ему также подчиняются:**

- управление (отдел, отделение) вневедомственной охраны;
- управление (отдел, отделение) паспортно-визовой службы.

**Под руководством заместителя министра, начальника УВД – начальника следственного управления (отдела) находятся:**

- следственное управление (отдел);
- экспертно-криминалистическое управление (отдел, отделение);
- управление (отдел, отделение) по расследованию организованной преступной деятельности (следственная часть).

**В ведении заместителя министра, начальника УВД – начальника управления (отдела) кадров находятся:**

- управление (отделение) кадров;
- учебный центр.

**Заместитель министра, начальника УВД – начальник тыла обеспечивает руководство: Организационно-плановым отделом (отделением);**

- управлением (отделом, отделением) материально-технического и хозяйственного обеспечения;
- финансово-экономическим управлением (отделом, отделением);
- отделом капитального строительства;
- медицинским управлением (отделом, отделением).

Общее руководство управлением (отделом, отделением) Государственной противопожарной службы, управлением (отделением) по руководству учреждениями с особыми условиями хозяйственной деятельности осуществляет заместитель министра, начальника УВД.

Таким образом, в вышеприведенной типовой примерной модели МВД, УВД субъекта Федерации в составе ОВД имеются все необходимые подразделения и службы, обеспечивающие выполнение возлагаемых на него функций и задач.

Вместе с тем штатная численность рассматриваемых органов внутренних дел неодинакова. В силу особого характера и специфики деятельности УВД на транспорте его организационная структура обладает некоторыми особенностями. Так, в состав криминальной милиции входит управление (отдел, отделение) по борьбе с преступными посягательствами на грузы. Имеются специфические подразделения – например, отдел (отделение) по обеспечению безопасности на воздушном и водном транспорте.

**Общая характеристика горрайлиниорганов**

Горрайлиниорганов являются основным звеном системы МВД по следующим обстоятельствам:

1. Система горрайлиниорганов наиболее хорошо структурирована. Она складывалась на протяжении всей истории России и охватывает все без исключения населенные пункты и объекты. Система же горрайлиниорганов строится по административно-территориальному признаку применительно к городу, району в городе и т. д. В основе их деятельности лежит территориально-отраслевой принцип. Построение системы органов внутренних дел на транспорте (ОВДТ) привязано не к территории, а к объектам транспорта, при этом линейные органы внутренних дел создаются для обслуживания отделений дорог, авиаотрядов и дислоцируются в крупных аэропортах, на железнодорожных вокзалах, в морских, речных портах.
2. Горрайлиниорганов – самое многочисленное звено системы.
3. Горрайлиниорганов – основной исполнитель титульных функций системы МВД, то есть они обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность, предупреждают, раскрывают и расследуют подавляющее количество преступлений, выполняя большой объем работы.
4. Горрайлиниорганов являются тем звеном системы, через которое реализуются связи милиции с населением, общественностью, органами власти и управления.

Из всех имеющихся территориальных горрайлиниорганов ОВД 546 (21,6%) обслуживают города и 637 (25,2%) – одновременно городскую и сельскую территории. Из них 250 ОВД обслуживают республиканские, краевые, областные центры (9,9% от общего числа, или 45,8% от числа дислоцируемых в городах), 1346 (53,9%) – сельскую местность. Свои особенности имеет организация деятельности городских ОВД, функционирующих в городах с районным делением. Это прежде всего централизация ряда функций на уровне УВД города и децентрализация их в ОВД районов, повышение статуса УВД города как координатора деятельности, организатора взаимодействия районных ОВД.

Система линейных ОВД и специфика среды их функционирования

Линейные управления, отделы, отделения внутренних дел являются основным звеном в системе. Линейные органы внутренних дел строят свою оргструктуру в соответствии с Примерной моделью линейного управления, отдела (отделения) внутренних дел на транспорте, утвержденной приказом МВД России № 420–1993.

Оргштатное построение линейных органов, в отличие от построения территориальных ОВД, имеет особенности, заключающиеся в наличии в их составе криминальной милиции подразделения по борьбе с посягательствами на грузы, а в составе милиции общественной безопасности – подразделения по досмотру.

В ЛОВД могут также создаваться линейные отделения внутренних дел и линейные пункты милиции (ЛПМ), а также оперативные заслоны милиции. Основания и порядок их создания, структура и правовой статус определены типовым положением, утвержденным приказом МВД РФ № 140–1996

## Приложение 25

### Структура подразделений Министерства внутренних дел РФ, дислоцированных в г. Москве и Московской области

Балашихинский отдел вневедомственной охраны  
 Видновский отдел вневедомственной охраны  
 Управление вневедомственной охраны ГУВД Московской области  
 Отдельный батальон милиции по охране перевозимого имущества собственников  
 Управления вневедомственной охраны ГУВД Московской области  
 Управление вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 1-й отдел милиции по охране имущества при его транспортировке Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 1-й полк милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 2-й отдел милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 3-й полк милиции по охране гидросооружений Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 4-й отдел милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 4-й полк милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 5-й полк милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 6-й полк милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 7-й полк милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 8-й полк милиции Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 Управление по охране строительных объектов Управления вневедомственной охраны ГУВД г. Москвы  
 Отдельный батальон милиции Восточного административного округа г. Москвы  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью – Служба криминальной милиции Восточного административного округа г. Москвы  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями Восточного административного округа г. Москвы  
 Управление вневедомственной охраны Восточного административного округа г. Москвы  
 1-й отдельный батальон милиции Управления вневедомственной охраны Восточного административного округа г. Москвы  
 Отдел вневедомственной охраны г. Железнодорожный  
 Отдел вневедомственной охраны г. Лобня  
 Отдел вневедомственной охраны г. Люберцы  
 Бюро регистрации несчастных случаев ГУВД г. Москвы  
 Управление внутренних дел на Московском Метрополитене ГУВД г. Москвы  
 Управление по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды ГУВД г. Москвы  
 Управление по организации лицензионно-разрешительной работы и контролю за частной детективной и охранный деятельностью ГУВД г. Москвы  
 Центр психологической диагностики ГУВД г. Москвы  
 ГУВД Московской области  
 Управление собственной безопасности ГУВД Московской области  
 Оперативно-розыскная часть №10 Управления по налоговым преступлениям ГУВД Московской области

Департамент государственной защиты имущества МВД РФ  
 Центр охраны объектов высших органов государственной власти Департамента государственной защиты имущества МВД РФ  
 Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД РФ  
 Отдел вневедомственной охраны при УВД Дмитровского района  
 Долгопрудненский отдел вневедомственной охраны при Мытищинском УВД  
 Жуковский отдел вневедомственной охраны  
 Межрайонный отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды Западного административного округа г. Москвы  
 Патрульно-постовая служба милиции Западного административного округа г. Москвы  
 1-й отдельный батальон милиции Управления вневедомственной охраны Западного административного округа г. Москвы  
 4-й отдельный батальон милиции Управления вневедомственной охраны Западного административного округа г. Москвы  
 Управление внутренних дел Зеленоградского административного округа  
 Межрайонный отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды Зеленоградского административного округа г. Москвы  
 Патрульно-постовая служба милиции Зеленоградского административного округа  
 Линейное управление внутренних дел аэропорта Домодедово  
 Линейное управление внутренних дел аэропорта Шереметьево-1  
 Линейное управление внутренних дел аэропорта Шереметьево-2  
 Московско-Павелецкое линейное управление внутренних дел  
 Линейное управление внутренних дел на водном транспорте  
 Линейный отдел внутренних дел на станции «Москва – Белорусская»  
 Линейный отдел внутренних дел на станции «Москва – Савеловская»  
 Милиция общественной безопасности ГУВД г. Москвы  
 Милиция общественной безопасности УВД Западного административного округа  
 Милиция общественной безопасности УВД Центрального административного округа  
 Милиция общественной безопасности УВД Юго-Западного административного округа  
 11-й отдел 4-го управления 8-го Главного управления МВД РФ  
 Главное управление по Центральному федеральному округу МВД РФ  
 Главный эксплуатационный центр специальной и оперативной связи МВД РФ  
 Департамент обеспечения правопорядка на транспорте МВД РФ  
 Департамент режимных объектов 4-го управления МВД РФ  
 Департамент собственной безопасности (УСБ) МВД РФ  
 Департамент экономической безопасности МВД РФ  
 Линейное ОВД на водном транспорте «Северный порт» Московского УВД на воздушном и водном транспорте МВД РФ  
 Линейное ОВД на водном транспорте «Южный порт» Московского УВД на воздушном и водном транспорте МВД РФ  
 Линейный отдел «Москва – Киевская» Московского УВД на железнодорожном транспорте МВД РФ  
 Линейный отдел «Москва – Курская» Московского УВД на железнодорожном транспорте МВД РФ  
 Линейный отдел «Москва – Ленинградская» Московского УВД на железнодорожном транспорте МВД РФ  
 Линейный отдел «Москва – Рижская» Московского УВД на железнодорожном транспорте МВД РФ

Линейный отдел «Москва – Ярославская» Московского УВД на железнодорожном транспорте МВД РФ  
 Московское управление внутренних дел на воздушном и водном транспорте  
 Отдел вневедомственной охраны Мытищинского района  
 Одинцовский отдел вневедомственной охраны  
 Оперативно-розыскное бюро Департамента собственной безопасности МВД РФ  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД «Китай-Город»  
 Отдел внутренних дел Московского Государственного Университета им. М.В. Ломоносова  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД Московского Государственного Университета им. М.В. Ломоносова  
 Отдел внутренних дел района Басманный  
 Отдел внутренних дел района Бирюлево Восточное  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Бирюлево Восточное  
 Отдел внутренних дел района Внуково  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Внуково  
 Отдел внутренних дел района Восточное Дегунино  
 Отдел внутренних дел района Восточное Измайлово  
 Отдел внутренних дел района Восточный  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Выхино  
 Отдел внутренних дел района Дмитровский  
 Отдел внутренних дел района Зюзино  
 Отдел внутренних дел района Капотня  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Капотня  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Красносельский  
 Отдел внутренних дел района Кузьминки  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Кузьминки  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Куркино  
 Отдел внутренних дел района Марфино  
 Отдел внутренних дел района Метрогородок  
 Отдел внутренних дел района Нагатино – Садовники  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Отрадное  
 Отдел внутренних дел района Преображенское  
 Отдел внутренних дел района Рязанский  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Рязанский  
 Отдел внутренних дел района Северное Измайлово  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Северное Медведково  
 Отдел внутренних дел района Северное Тушино  
 Отдел внутренних дел района Северный  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Северный  
 Отделение милиции №79 ОВД района Сокольники  
 Отделение милиции №14 ОВД района Тверской  
 Отдел внутренних дел района Тропарево – Никулино  
 Отдел внутренних дел района Фили – Давыдково  
 Отделение милиции №135 ОВД района Хамовники  
 Отдел внутренних дел района Хорошевский  
 Отдел внутренних дел района Чертаново Южное  
 Отдел внутренних дел района Южное Бутово  
 Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Южное Бутово

Подразделение по делам несовершеннолетних ОВД района Южнопортовый  
 Отдел милиции на Всероссийском Выставочном Центре  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью УВД Западного административного округа  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью УВД Зеленоградского административного округа  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью УВД Центрального административного округа  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью УВД Юго-Западного административного округа  
 Отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды УВД Восточного административного округа  
 Отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды УВД Центрального административного округа  
 Отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды УВД г. Истра  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Западного административного округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Зеленоградского Административного Округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Северного Административного Округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Северо-Восточного Административного Округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Северо-Западного административного округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Центрального административного округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Юго-Восточного Административного Округа  
 Отдел по борьбе с экономическими преступлениями УВД Южного Административного Округа  
 Отряд милиции особого назначения ГУВД г. Москвы  
 Первый оперативный полк милиции ГУВД г. Москвы  
 Реутовский отдел вневедомственной охраны  
 Межрайонный отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды Северного административного округа  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью – Служба криминальной милиции Северного административного округа  
 Патрульно-постовая служба милиции Северного административного округа  
 2-й отдельный батальон милиции Управления вневедомственной охраны Северного административного округа  
 3-й отдельный батальон милиции Управления вневедомственной охраны Северного административного округа  
 Межрайонный отдел по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды Северо-Восточного административного округа  
 Отдел по борьбе с организованной преступностью – Служба криминальной милиции Северо-Восточного административного округа



## Приложение 26

## Районные управления внутренних дел Санкт-Петербурга

РУВД Адмиралтейского района  
 РУВД Василеостровского района  
 РУВД Выборгского района  
 РУВД Калининского района  
 РУВД Кировского района  
 РУВД Колпинского района  
 РУВД Красногвардейского района  
 РУВД Красносельского района  
 РУВД Кронштадтского района  
 РУВД Курортного района  
 РУВД Московского района  
 РУВД Невского района  
 РУВД Петроградского района  
 РУВД Петродворцового района  
 РУВД Приморского района  
 РУВД Пушкинского района  
 РУВД Фрунзенского района  
 РУВД Центрального района  
 Ломоносовский ГУВД  
 УВД на Петербургском Метрополитене

## Приложение 27

## Структура Главного управления внутренних дел г. Москвы

ГУВД  
 — 10 отделений – Окружные УВД по административным округам г. Москвы  
 — Криминальная милиция  
 — Милиция общественной безопасности  
 — Штаб  
 — Тыл  
 — Управление Государственной противопожарной службы  
 — Управление вневедомственной охраны  
 — Другие подразделения, учреждения и организации, созданные в установленном порядке для осуществления задач, стоящих перед органами внутренних дел

## Приложение 28

## Структура органов внутренних дел по муниципальным округам г. Москвы

**Восточный административный округ г. Москвы**

ОВД МО «Перово» – ул. 3-я Владимирская, 3а  
 ОВД МО «Вешняки» – ул. Юности, 7а  
 ОВД МО «Ивановское» – ул. Молостовых, 8а  
 ОВД МО «Ново-Косино» – ул. Салтыковская, 16  
 ОВД МО «Косино-Ухтомское» – ул. Б. Косинская, 1а  
 ОВД МО «Измайлово» – Измайловская площадь, д.9, к. 1  
 ОВД МО «Восточное Измайлово» – ул. Нижне-Первомайская, 67  
 ОВД МО «Северное Измайлово» – ул. 15-я Парковая, 37/61  
 ОВД МО «Соколиная гора» – ул. Мироновская, 11  
 ОВД МО «Гольяново» – ул. Уссурийская, д.1/6,к. 6  
 ОВД МО «Метрогородок» – ул. Открытое шоссе, д. 21, к. 15  
 ОВД МО «Преображенское» – ул. Суворовская, 25  
 ОВД МО «Богородское» – ул. Бойцовая, 22а  
 ОВД МО «Сокольники» – ул. Маленковская, 42  
 ОВД МО «Новогиреево» – ул. Мартеновская, 31а  
 ОВД МО «Поселок Восточный» – ул. 9-го мая, 12а

**Юго-Восточный административный округ г. Москвы**

ОВД МО «Печатники» – ул. Полбина, 7  
 ОВД МО «Рязанский» – ул. Академика Скрябина, 4  
 ОВД МО «Текстильщики» – Волжский б-р, кв-л 95, к. 11  
 ОВД МО «Южнопортовый» – ул. Трофимова, д. 19, к. 2  
 ОВД МО «Выхино» – ул. Сормовская, 21  
 ОВД МО «Кузьминки» – Волгоградский пр-т, 122  
 ОВД МО «Капотня» – Капотня, 3-й кв-л, 29  
 ОВД МО «Люблино» – ул. Краснодонская, 53  
 ОВД МО «Лефортово» – ул. Самокатная, 3/8  
 ОВД МО «Марьино» – ул. Подольская, 8  
 ОВД МО «Нижегородский» – ул. Новохохловская, 27  
 ОВД МО «Марьинский парк» – Новочеркасский бульвар, 45  
 ОВД МО «Некрасовская» – 1-я Вольская, д. 22, к. 1

**Южный административный округ г. Москвы**

ОВД МО «Донской» – Севастопольский пр-д, д. 3, к. 10  
 ОВД МО «Москворечье-Сабурово» – Каширское ш., д. 76, к. 6  
 ОВД МО «Нагатинский Затон» – ул. Коломенская, 11  
 ОВД МО «Нагатино-Садовники» – Каширское ш., д. 22, к. 2  
 ОВД МО «Орехово-Борисово-Южное» – ул. Елецкая, 37  
 ОВД МО «Даниловский» – ул. Автозаводская, д. 17, к. 3  
 ОВД МО «Симоновский» – ул. Автозаводская, д. 17, к. 3  
 ОВД МО «Бирюлево-Восточное» – ул. Загорьевский пр-д, 31

ОВД МО «Бирюлево-Западное» – ул. Харьковская, 16  
 ОВД МО «Братеево» – ул. Братеевская, 22  
 ОВД МО «Чертаново Южное» – ул. Чертановская, 59-6  
 ОВД МО «Зябликово» – ул. Мусы Джалиля, д. 5, к. 6  
 ОВД МО «Царицыно» – ул. Чертановская, 25а  
 ОВД МО «Чертаново Северное» – ул. Сумская, 6а  
 ОВД МО «Чертаново Центральное» – ул. Чертановская, 25а

#### Северный административный округ г. Москвы

ОВД МО «Аэропорт» – ул. Черняховского, 10  
 ОВД МО «Беговой» – ул. Скаковая, 18а  
 ОВД МО «Савеловский» – ул. 1-я Квесисская, 28  
 ОВД МО «Хорошевский» – Хорошевское шоссе, 40  
 ОВД МО «Головинский» – ул. Лавочкина, 3  
 ОВД МО «Левобережный» – ул. Смольная, 42  
 ОВД МО «Войковский» – Старопетровский пр-д, 2  
 ОВД МО «Сокол» – Ленинградский пр-т, 75а  
 ОВД МО «Ховрино» – ул. Петрозаводская, 2  
 ОВД МО «Западное Дегунино» – ул. Путейская, 3  
 ОВД МО «Коптево» – Соболевский пр-д, 22  
 ОВД МО «Бескудниково» – ул. Селигерская, 8/2  
 ОВД МО «Восточное Дегунино» – ул. Дубнинская, 8а  
 ОВД МО «Тимирязевский» – ул. Ивановская, 30  
 ОВД МО «Дмитровский» – ул. Яхромская, 11

#### Западный административный округ г. Москвы

1 ММСО – 2-й Мосфильмовский пер., 8а  
 ГАИ 3-я рота – ул. Ярцевская, 10  
 3 ММО – ул. Студенческая, 36  
 ОВД МО «Кунцево» – ул. Полоцкая д. 5, к. 2  
 ОВД МО «Можайский» – ул. Вересаева, 7  
 ОВД МО «Фили-Давыдково» – Рублевское ш., д. 26, к. 2

#### Северо-Западный административный округ

ОВД «Северное Тушино» – ул. Планерная, 6  
 ОВД «Южное Тушино» – ул. Сходненская, 7  
 ОВД «Покровско-Стрешнево» – ул. Водников, 10  
 ОВД «Хорошево-Мневники» – ул. Глаголева, 3  
 ОВД «Строгино» – ул. Твардовского, 7  
 ОВД «Щукино» – ул. Авиационная, 68  
 ОВД «Куркино» – ул. Захарьевская, 3

#### Северо-Восточный административный округ

ОВД МО «Отрадное» – ул. Олонецкая, 25а  
 ОВД МО «Бибирево» – ул. Пришвина, 14  
 ОВД МО «Северное Медведково» – Студеный пр-д., 2/2  
 СО ОВД «Ярославский» – Ярославское ш., 49  
 СО ОВД «Лосиноостровский» – ул. Тайнинская, 7

СО ОВД «Бабушкинский» – ул. Енисейская, 23  
 СО ОВД «Южное Медведково» – Ясный пр-д, 27  
 СО ОВД «Лианозово – Северный отдел» – ул. Псковская, 8  
 СО ОВД «Алексеевский» – ул. Новоалексеевская, 10  
 СО ОВД «Останкинская» – ул. Ольминского, 1а  
 СО ОВД «Марьино Роща» – ул. Советской Армии, 12  
 СО ОВД «Бутырский» – ул. Руставели, 6а  
 СО ОВД «Алтуфьевский» – Алтуфьевское ш., 81  
 СО ОВД «Ростокино» – ул. Бажова, д. 11, к. 2  
 СО ОВД «Свиблово» – Игарский пр-д, 3  
 СО ОВД «Марфино» – Малая Ботаническая, 67

#### Юго-Западный административный округ

ОВД «Академический» – ул. Большая Черемушкинская, д. 26, к. 4  
 ОВД «Гагаринский» – ул. Фотиевой, 9  
 ОВД «Зюзино» – Северное Чертаново, д. 4, к. 409  
 ОВД «Коньково» – ул. Профсоюзная, д. 110, к. 5  
 ОВД «Котловка» – ул. Ремизова, 13  
 ОВД «Ломоносовский» – ул. Панферова, 6  
 ОВД «Обручевский» – ул. Профсоюзная, д. 61, к. 1  
 ОВД «Теплый Стан» – ул. Академика Бакулева, 16  
 ОВД «Черемушки» – ул. Новочеремушкинская, д. 65, к. 2  
 ОВД «Северное Бутово» – ул. Ратная, 14  
 ОВД «Южное Бутово» – ул. Ливенская, 10  
 ОВД «Ясенево» – ул. Голубинская, 6

#### Центральный административный округ

1-е РУВД ЦАО – ул. Усачева, 62  
 2-е РУВД ЦАО – ул. Литвина-Седого, 3а  
 3-е РУВД ЦАО – ул. Сретенка, 11  
 4-е РУВД ЦАО – ул. Новобасманная, 33  
 5-е РУВД ЦАО – Ведерников пер., 9  
 6-е РУВД ЦАО – ул. Пятницкая, 49  
 7-е РУВД ЦАО – ул. Леснорядская, 12/1

## Приложение 29

### 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

Право граждан Российской Федерации на объединение закреплено в статье 30 Конституции Российской Федерации. Однако некоторые законодательные акты содержат нормы, ограничивающие права отдельных категорий граждан Российской Федерации быть членами политических партий.

В соответствии с пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

В пункте 10 статьи 23 вышеуказанного закона предусмотрено, что ограничение права на вступление в политическую партию либо обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами. Указанные ограничения, содержащиеся в законодательстве Российской Федерации, могут быть условно разделены на следующие группы:

#### 1. Членами политических партий не могут быть:

##### 1.1. Судьи Конституционного суда Российской Федерации

Статья 11 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» устанавливает: «Судья Конституционного суда Российской Федерации не может принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Он не может также входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей».

##### 1.2. Судьи

В статье 3 ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации» сказано: «Судья не может быть депутатом, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность...»

##### 1.3. Мировые судьи

Пункт 2 статьи 5 ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» устанавливает: «Мировой судья не вправе ... принадлежать к политическим партиям и движениям ...»

##### 1.4. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Пункт 2 статьи 11 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет: «Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели».

##### 1.5. Военнослужащие

В пункте 2 статьи 9 ФЗ «О статусе военнослужащих» сказано: «Военнослужащие могут состоять в общественных, в том числе религиозных объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы».

К военнослужащим, согласно статье 2 ФЗ «О статусе военнослужащих» относятся:

- офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту (далее – военнослужащие, проходящие военную службу по контракту);
- офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации;
- сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта (далее – военнослужащие, проходящие военную службу по призыву).

Офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации, по своему правовому положению приравниваются к офицерам, проходящим военную службу по контракту, если иное не предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно статье 2 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: «Граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими и имеют статус, устанавливаемый федеральным законом».

Военная служба – особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в вооруженных силах Российской Федерации, а также в пограничных войсках, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, войсках гражданской обороны (далее – другие войска), инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти (далее – воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее – органы), воинских подразделениях Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также иностранными гражданами в вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

##### 1.6. Прокурорские работники

В пункте 4 статьи 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» установлено: «Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности...»

##### 1.7. Служащие кадрового состава и военнослужащие органов внешней разведки

В статье 17 ФЗ «О внешней разведке» определено: «Служащие кадрового состава и во-

еннослужащие органов внешней разведки Российской Федерации не могут состоять в общественных объединениях, преследующих политические цели».

#### 1.8. Члены Совета директоров Центрального банка Российской Федерации

В соответствии со статьей 19 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» члены Совета директоров не могут состоять в политических партиях, занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях».

### 2. Существуют ограничения, связанные с членством в политической партии для:

#### 2.1. Государственных служащих

В подпунктах 11 и 13 пункта 1 статьи 17 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сказано, что «в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) <...> политических партий, <...> если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;
- использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности».

В соответствии со статьей 18 указанного Федерального закона гражданский служащий обязан:

- «не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;
- соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций».

Согласно названному Федеральному закону «гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений».

Одновременно следует отметить, что аналогичные ограничения, связанные с членством в политических партиях, а также деятельностью сторонников политической партии, установлены для государственных служащих Указом Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 года № 885.

#### 2.2. Муниципальных служащих

В статье 11 ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» сказано, что муниципальный служащий не вправе «использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений».

#### 2.3. Сотрудников таможенных органов

В пункте 11 статьи 7 «О службе в таможенных органах Российской Федерации» сказано, что «сотрудник таможенного органа не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним».

#### 2.4. Сотрудников милиции

В соответствии со статьей 20 ФЗ «О милиции» «...в милиции не допускается создание и деятельность политических партий и их организаций, сотрудники милиции не могут

быть ограничены в своей служебной деятельности решениями политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели».

#### 2.5. Сотрудников органов федеральной службы безопасности

В статье 16 ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» сказано, что «сотрудники органов федеральной службы безопасности в своей служебной деятельности руководствуются федеральными законами и не могут быть связаны решениями политических партий, общественных движений и общественных организаций».

При этом надо учитывать, что на сотрудников ФСБ, являющихся военнослужащими, распространяется действие статьи 9 ФЗ «О статусе военнослужащих» и статьи 2 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

#### 2.6. Личного состава Государственной противопожарной службы

В статье 7 ФЗ «О пожарной безопасности» сказано, что «в своей деятельности личный состав Государственной противопожарной службы не может быть ограничен решениями политических партий, массовых общественных движений и иных общественных объединений, преследующих политические цели».

Личный состав Государственной противопожарной службы включает в себя состоящих на соответствующих штатных должностях: лиц рядового и начальствующего состава; военнослужащих; лиц, не имеющих специальных или воинских званий.

Региональным отделениям Партии следует руководствоваться вышеуказанными положениями законодательства Российской Федерации при осуществлении работы по привлечению в Партию новых членов.

Кроме перечисленных ограничений права на вступление в политическую партию и ограничений в служебной деятельности граждан, являющихся членами политических партий, необходимо учитывать следующие положения законодательства Российской Федерации.

Личный состав ряда министерств, служб и учреждений может состоять из военнослужащих и лиц рядового и начальствующего состава, имеющих специальные звания. К таким министерствам, службам и учреждениям следует отнести:

- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в том числе Государственную противопожарную службу;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации, в том числе Федеральную миграционную службу и Государственную фельдъегерскую службу Российской Федерации;
- Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;
- Федеральную службу безопасности Российской Федерации;
- Федеральную службу исполнения наказания Министерства юстиции Российской Федерации.

В случае возникновения вопроса о возможности стать членом Партии для этих категорий граждан необходимо индивидуальное частное решение в каждом конкретном случае, в котором надо учитывать, имеет ли гражданин Российской Федерации статус военнослужащего в соответствии со статьей 2 ФЗ «О статусе военнослужащих» и статьей 2 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». При наличии статуса военнослужащего данный гражданин не может быть членом Партии по основаниям, изложенным в пункте 1.5 настоящего письма.

*Начальник Юридического отдела  
аппарата ЦИК Политической партии  
«Единая Россия»  
П.А. Соколов*

## Приложение 30 Округа Транснефти

- Открытое акционерное общество «Верхневолжские магистральные нефтепроводы» (ОАО «Верхневолжскнефтепровод»)
- Открытое акционерное общество «Магистральные нефтепроводы «Дружба» (ОАО «МН «Дружба»)
- Открытое акционерное общество «Приволжские магистральные нефтепроводы» (ОАО «Приволжскнефтепровод»)
- Открытое акционерное общество «Северные магистральные нефтепроводы» (ОАО «СМН»)
- Открытое акционерное общество «Северо-Западные магистральные нефтепроводы» (ОАО «СЗМН»)
- Открытое акционерное общество «Сибнефтепровод» (ОАО «Сибнефтепровод»)
- Открытое акционерное общество «Транссибирские магистральные нефтепроводы» (ОАО «Транссибнефть»)
- Открытое акционерное общество «Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы имени Д.А. Черняева» (ОАО «Уралсибнефтепровод»)
- Открытое акционерное общество «Магистральные нефтепроводы Центральной Сибири» (ОАО «Центрсибнефтепровод»)
- Открытое акционерное общество «Черноморские магистральные нефтепроводы» (ОАО «Черномортранснефть»)
- Открытое акционерное общество «Волжский подводник» (ОАО «Волжский подводник»)
- Общество с ограниченной ответственностью «Балтийские магистральные нефтепроводы» (ООО «Балтнефтепровод»)
- Общество с ограниченной ответственностью «Специализированный морской нефтеналивной порт Приморск» (ООО «Спецморнефтепорт Приморск»)
- Общество с ограниченной ответственностью «Восточно-Сибирские магистральные нефтепроводы» (ООО «Востокнефтепровод»)
- Общество с ограниченной ответственностью «Трубопроводный консорциум «Бургаз-Александрополис» (ООО «ТК – БА»)
- Общество с ограниченной ответственностью «Специализированный морской нефтеналивной порт Козьмино» (ООО «Спецморнефтепорт Козьмино»)

Симон Кордонский

**Административно-территориальная структура России  
«в реальности» и «на самом деле»**

Директор *В. Глазычев*  
Главный редактор *Г. Павловский*  
Ответственный за выпуск *Т. Рапопорт*  
Технический редактор *А. Монахов*  
Обложка *С. Ильницкий*  
Корректор *В. Кинша*

Подписано в печать \_\_.02.2010. Формат 70×90 1/16.  
Гарнитура NewtonС.  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 22,52.  
Тираж 2000 экз.

Издательство «Европа»  
119180, г. Москва, ул. Б. Якиманка, д. 1.  
Тел. 745-52-25, факс 725-78-67  
[www.europublish.ru](http://www.europublish.ru)  
e-mail: [info@europublish.ru](mailto:info@europublish.ru)  
Отпечатано с оригинал-макета в ???