



Д.А.Тихонов

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТРАДИЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ

Работы, посвященные местному самоуправлению в России, часто включают анализ политических институтов эпохи средневековья, таких, как вече в Новгороде и Пскове, сельская община-вервь и т.п. На наш взгляд, это связано с близостью значения терминов «самоуправление» и «демократия» в русском политическом лексиконе. Однако в настоящей статье рассмотрение институтов местного управления ограничено лишь местным самоуправлением в централизованном государстве Нового времени, а об этом явлении применительно к России возможно говорить лишь начиная со времен правления Екатерины II. Именно тогда впервые была осуществлена успешная и имевшая долгосрочные перспективы попытка привлечения выборных лиц к делам местного управления. Она была вызвана острой необходимостью создания стабильной системы управления на местах, не требующей частого использования чрезвычайных мер, проведения силовых акций. Кроме того, на дизайн институтов повлияли учения европейских философов эпохи Просвещения, из работ которых Екатерина II во многом почерпнула идеологию своих реформ.

Реформы периода просвещенного абсолютизма часто небезосновательно характеризуются как «революция сверху». Действительно, большинство требований, изложенных в наказах горожан членам Комиссии для составления нового Уложения, касались прежде всего уменьшения налогов и повинностей, обременяющих города, при этом «общих планов переустройства городского управления мы здесь не находим»¹. Преобразования проводились в соответствии с кабинетными планами, в силу чего многие нововведения оказались нежизнеспособными, однако другие были успешно воплощены в жизнь, кардинально изменив политическую структуру провинции и страны в целом.

В сфере городского управления план Екатерины II подразумевал объединение сословных групп горожан в самоуправляющуюся корпорацию; уже депутаты Комиссии от городов избирались всем населением, а не по сословным куриям. Согласно городовому положению 1785 года, в значительной степени основанному на западном опыте самоуправления, создавалось всесословное «общество градское», в которое входили все горожане, постоянно проживающие

¹ Кизеветтер Л. Л.
Городовое положение
Екатерины II // Три века.
Т. 4. М., 1992. С. 546.

в городе и владеющие недвижимостью в его черте; население делилось на шесть разрядов. В качестве органов самоуправления создаются «собрание общества градского», «общая городская дума» и «шестигласная дума», а также судебное учреждение – магистрат.

В числе институциональных недостатков реформы следует отметить нечеткое разграничение полномочий общей городской думы и собрания общества градского. Но важнее было то, что в деятельности городских учреждений сразу же проявилась такая черта, как дворянский абсентеизм: идея всесословного «общества градского» плохо сочеталась с тенденциями екатерининского царствования, направленными к поддержанию исключительного положения дворянского сословия. По отношению к должностным лицам – представителям непривилегированных сословий полицейская администрация демонстрировала тот же произвол, что и ранее. Жесткий административный надзор, отсутствие на практике полномочий у городского самоуправления неизбежно привели к тому, что общественная служба, деятельность в качестве гласных стала рассматриваться как повинность; «городская реформа Екатерины II явилась чисто бумажной реформой, не изменившей реально прежних основ муниципального строя»².

² Там же. С. 558.

Реформа губернского управления оказалась гораздо более успешной. Прежде всего были заново, в зависимости почти исключительно от численности проживающего населения, нарезаны границы административных единиц. В целях облегчения государственного управления их территория стала меньше, а количество увеличилось (губерний, например, вместо 20 стало 50). Административная сетка времен Екатерины II в европейской России в основном просуществовала до 1920-х годов. Ряд административных, преимущественно уездных, центров был возведен в этот ранг исключительно по географическому принципу: центр должен был находиться примерно на одинаковом расстоянии от наиболее отдаленных пунктов подчиненной ему территории. В систему управления были внесены начала четкой сословной сегрегации и – что является наиболее важной для нашего исследования характеристикой – выборности части должностных лиц дворянством. Собственно говоря, именно с правительственных мероприятий этого периода берет истоки местное самоуправление в России Нового времени.

Губернская реформа отделила друг от друга административные, финансовые и судебные функции. На уровне губернии административные вопросы передавались в ведение губернского правления, на уровне уезда – нижнего земского суда. Финансовым управлением ведали соответственно казенная палата и уездное казначейство, высшим судебным органом губернии стала судебная палата, состоящая из палаты уголовного суда и палаты гражданского суда. Судебные дела дворянства рассматривали верхний земский суд в губернии и уездный суд в уезде, купечества – соответственно

губернский магистрат и городской магистрат, крестьянства (свободного) – верхняя земская расправа и нижняя земская расправа.

Дворянство получило право избирать из своей среды ряд должностных лиц, в том числе членов нижнего земского суда и главу местной полиции – капитан-исправника. Однако общий процесс управления губернией контролировался все же назначаемой администрацией в лице губернатора, получившего широкие полномочия. Личное доверие императрицы к большинству из начальников важнейших губерний сделало возможным достижение относительно высокого уровня децентрации властных полномочий.

В дореволюционной отечественной литературе, а впоследствии в исследованиях зарубежных авторов и с 90-х годов в современных российских работах было распространено мнение, что жалованные грамоты Екатерины II делали сословие дворян, получивших право не служить, и городское население, освобожденное от тягла, свободными. Этим временем датировали начало процесса раскрепощения российского общества. Вместе с тем встречается и критический взгляд: «Правила деятельности дворянских собраний были уставлены таким количеством ограничений, а члены их в любом случае были настолько не расположены к общественной деятельности, что собрания так и остались безобидными светскими сборищами. Их административные функции полностью взяла на себя бюрократия, чьи губернские представители позаботились о том, чтобы дворянские собрания не выходили за пределы узко очерченных им рамок»³. Советскими авторами, работавшими в условиях жестких идеологических ограничений, местные реформы Екатерины II в основном недооценивались; жесткая централизация и суровые меры против местной автономии, предпринимавшиеся руководством СССР в сталинскую эпоху, находили параллели в деятельности не Екатерины, но Петра Великого.

Хотя Петром I также был проведен ряд реформ в сфере местного управления, между политикой его и Екатерины II прослеживаются серьезные различия. В случае Петра I постановления о местном управлении, которые можно оценить как допускающие некоторый уровень самоуправления (в частности, привлечение к управлению выборных от дворянства), вошли в неразрешимое противоречие с мобилизационной политикой государства. Представители наиболее подготовленного к самоуправлению слоя – дворянства – постоянно требовались за пределы уезда и губернии. Полное подчинение хозяйственных интересов купечества нуждам ведения войны также не сочеталось с введением основ самоуправления. В конечном счете в условиях преобладания чрезвычайных мер как средства достижения политических целей не удалось создать даже четкой системы централизованного административного управления. Екатерине же, несмотря на продолжавшуюся территориальную экспансию, удалось создать систему административного управления и заложить основы

³ *Пайнс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 242.*

самоуправления привилегированного сословия за счет крепостного крестьянства. Екатерининская децентрализация сменилась, однако, централизаторской политикой Павла I, а затем непоследовательную политику Александра в этой сфере сменил жесткий контроль центра во времена Николая I. Тем не менее экономические потребности государства делали неизбежным проведение реформ местного управления, прежде всего связанных с отменой крепостного права.

Среди реформ, предвещающих отмену крепостного права, особое место занимает преобразование положения государственных крестьян, проведенное П.Киселевым. Кроме того, при Николае I была проведена городская реформа (Е.Канкриним) и некоторые другие меры по оптимизации местного управления, связанным во многом с поддержанием состояния дорог – это направление, часто считается исходным и для развития местного управления в некоторых других странах, например, в Канаде, что подтверждает обусловленность реформ местного управления в первую очередь нуждами центрального государства. Но местная инициатива по-прежнему занимала маргинальное положение: ведущую роль в управлении на местах играли губернаторы. Институт губернаторов не следует в данном случае рассматривать однозначно как элемент вертикали министерства внутренних дел: с одной стороны, они являлись чиновниками МВД, с другой – представителями императора лично, в связи с чем начальника губернии нельзя охарактеризовать просто как министерского агента.

Поражение в Крымской войне дало мощный импульс модернизации России. При этом, как отмечается и зарубежными исследователями, реформы царствования Александра II не были простым копированием западных моделей⁴. Следует отметить, что в России к периоду Великих реформ уже сформировалось определенное число ассоциаций (преимущественно дворянских по составу, например, Вольное экономическое общество), могущих рассматриваться как элементы гражданского общества.

⁴ Starr S.F. *Decentralization and self-government in Russia, 1830–1870. Princeton (N.J.), 1972.*

Отмена крепостного права потребовала преобразования местного управления в целом; уже в трудах губернских комитетов появились требования привлечь местных (подразумевалось – дворянских) выборных к процессу принятия решений в губерниях и уездах. Однако реформы первой половины 60-х годов XIX века пошли несколько дальше – управление приобрело определенные черты всесословного.

Установка власти на создание местных органов, распоряжающихся хозяйственными делами, впервые была оглашена в высочайшем повелении 25 марта 1859 года. Для выработки программы по реализации этой идеи создается комиссия о губернских и уездных учреждениях под председательством Н.Милютина, впоследствии смещенного П.Валуевым. После монаршего одобрения проекта, полученного

в июле 1862 года, он был опубликован, рассмотрен в Государственном Совете и подписан императором 1 января 1864 года как «Положение о земских учреждениях».

Задачей реформы провозглашалось «по возможности полное и последовательное развитие начала местного самоуправления». Такое представление уже получило распространение в обществе, что было отражено, в частности, в трудах губернских комитетов по крестьянскому делу и адресах дворянских собраний. Показательно, что в то же самое время реформа предполагала жесткое ограничение политической активности новых органов, поставив целью «выделить из сферы местного управления дела хозяйственные и только их вверить заведыванию земских учреждений на началах широкой, почти безграничной самостоятельности последних».

Земская, а впоследствии городская реформа лишили губернатора необходимости заниматься мелочным разбирательством местных хозяйственных проблем, но, с другой стороны, создали новые сферы административного надзора. Как отмечается в литературе, с этого времени компетенция губернской администрации расширялась в основном в сторону карательных функций⁵. К столкновениям с администрацией уже в начале земской деятельности привел тот факт, что «круг действий земства... переплетался со сферой деятельности тех властей и учреждений [правительственных, сословных и общественных], в дела которых ему воспрещено было вмешиваться»⁶. К тому же еще период непосредственно после отмены крепостного права стал периодом усиления губернской администрации. Если ранее исправник избирался местным дворянством из своей среды, то с 1862 года этот высший уездный полицейский чин назначался и освобождался от должности губернатором.

Земская реформа и ее возможные последствия активно обсуждались русским обществом. Князь А.Васильчиков в своем труде⁷ подчеркивал значение реформы, которая, по его мнению, ввела в России широчайшее самоуправление («ни одному современному народу европейского континента не предоставлено такого широкого участия во внутреннем управлении, как русскому»), однако и предупреждал о необходимости дальнейшего совершенствования учреждений, приобретения опыта самоуправления. Им же высказывалось мнение об отсутствии жесткой предопределенности децентрализации той или иной формой правления в государстве. Другая точка зрения представлена, например, А.Головачевым, утверждавшим, что «в настоящем своем положении земские учреждения не могут считаться органами самоуправления как по личному своему составу, так и по кругу действий: по личному составу – на том основании, что они представляют собою не все население известной местности, а агломерат отдельных классов общества, и притом представленных неравномерно; по кругу действий – потому, что орган самоуправления есть власть административная, круг деятельности

⁵ Шумилов М. М. *Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX века. Л., 1988. С. 5.*

⁶ Скалон В. *Земские учреждения // Энциклопедия Брокгауза и Ефрона.*

⁷ Васильчиков А. И. *О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских учреждений: В 3 т. СПб., 1866-1871.*

которой определяется не положительно, а отрицательно, кругом действий центрального управления». Головачев, таким образом, считал земские учреждения лишь агентствами центральной власти с некоторой спецификой устройства. Земство, по его словам, лишено исполнительной власти, указание предметов обложения и высшего размера обложения также ограничивает самостоятельность. Он приходит к выводу, что земство является еще менее самостоятельным институтом, чем дворянские собрания: «Права местных обществ если и были расширены с одной стороны предоставлением в их ведение некоторых местных интересов, то с другой стороны, в смысле их политического значения в общей системе государственного управления они были значительно ограничены». Для автора важны прежде всего функции контроля над деятельностью административных органов, возможности влияния на местную исполнительную власть – то есть те, которыми в определенной мере обладали дворянские корпорации до реформы и которых не получили земские учреждения⁸.

⁸ Головачев А. А.
Десять лет реформ
// Цит. по: Скалон В.
Указ. соч.

В.Безобразов, ставивший из признаков местного самоуправления на первое место причастность к осуществлению государственной власти, в том числе на местах, характеризовал земство как «местные общественные вольности, могущие развиться» в полноценные органы управления. Главным недостатком реформы, по его мнению, было как раз то, что другие наблюдатели считали несомненным достоинством русской системы организации власти: невключенность земств в систему государственного управления. Они, писал Безобразов, «поставлены подле нее, как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с нею»⁹. Подобной позиции придерживался и такой видный правовед, как А.Градовский¹⁰.

⁹ Цит. по:
Скалой В.
Указ. соч.

¹⁰ Градовский А.
Системы местного
управления на западе
Европы и в России //
Цит. по: Скалон В. Указ.
соч.

Вопрос о том, насколько органичными являются земские институты для русской политической системы, вызвал оживленные дискуссии в научной литературе и публицистике. В последнем случае в отрицании продуманности системы местного управления сходились как левые радикалы, так и правые. «Московские ведомости» 1880-х годов, критикуя «самоуправные учреждения», требовали «возвращения правительства», а позже В.Ленин назвал земства «пятым колесом в телеге государственного управления».

Особой позиции придерживались представители славянофильского, почвеннического направления политической мысли. Как писал И.Аксаков, «для того, чтобы стать истинно земством, необходимо земским учреждениям пустить глубокие корни в местную жизнь и в сознание народное, тесно связаться с местным населением, быть по истине, а не по форме выразителем народной мысли и народным местным представительством в полной правде этого слова»¹¹. Представители славянофильской традиции в соответствии со своим программным принципом «Царю – сила власти, народу – сила мнения» считали, что местное управление не должно быть автономным институтом,

¹¹ Аксаков И. С.
Сочинения. М., 1886–
1887. Т. V. С. 84.

но при этом обязано осуществлять определенные функции представительства.

Стремления ограничить полномочия земства, поставить его под жесткий административный контроль четко прослеживались в кругах бюрократии, что отмечается, например, в трудах Кахановской комиссии. В МВД в период руководства им Д.Толстого возник проект, предполагающий внесение таких изменений, как обязательность утверждения земских постановлений администрацией, замена земских управ присутствиями, члены которых назначаются, придание земской деятельности характера повинностей. Хотя смерть Толстого не позволила осуществить реформу в таком виде, Положение 1890 года следовало подобному направлению.

Помимо земских и городских учреждений эпоха Великих реформ породила и другие институты, также иногда относимые к органам самоуправления. Как представители местного общества воспринимались мировые посредники, не подчиненные губернатору напрямую, несмотря на то, что независимость мировых посредников, назначавшихся и отстранявшихся решением Сената, компенсировалась ролью губернатора как председателя губернского по крестьянским делам присутствия. Тем не менее стремление представителей МВД к единоначалию в пределах губернии привело к тому, что мировые съезды с отменой должностей мировых посредников в 1874 году были сменены уездными по крестьянским делам присутствиями под председательством предводителя дворянства, а последние в 1889 году – земскими начальниками, кандидатуры которых отбирались губернаторами по согласованию с предводителями дворянства уезда и губернии и утверждались министром внутренних дел. Губернаторы председательствовали в губернских присутствиях, контролирующей деятельность земских начальников, подчиненных администрации. Таким образом, относительно неиерархичный институт контроля за крестьянскими делами (мировые посредники) был заменен бюрократизированным учреждением (земские начальники).

Губернаторы имели право предварительного просмотра и утверждения списков избирателей земских гласных. С 1890 года они назначали гласных из числа кандидатов, избранных на волостных сходах. Ими же утверждались в должности председатели уездных земских управ, а после 1890 года – и все должностные лица управ, за исключением председателя губернской управы.

Все постановления земских собраний представлялись губернатору, обладавшему возможностью приостановления в семидневный срок любого из них, затрагивающего вопросы за пределами компетенции собраний. Каждое приостановленное решение требовалось вносить в собрание повторно. В случае повторного протеста рассмотрение вопроса передавалось Сенату.

Положение 1890 года не ограничивало срок, за который необходимо было опротестовать постановление. Вместо рассмотрения

собранием приостановленное постановление рассматривалось уже губернским по земским и городским делам присутствием под председательством губернатора. В случае несогласия присутствия с решением губернатора, дело рассматривалось министерством внутренних дел. С 1890 года губернатор имел право приостанавливать не только незаконные, но и нецелесообразные, по его усмотрению, решения.

С 1870 года губернатор возглавлял губернское по городским делам присутствие, имел право инициативы в городских думах. Незаконные постановления думы рассматривались по представлению губернатора присутствием, срок приостановления был большим по сравнению с нормами положения о земских учреждениях, составляя не неделю, а месяц. В случае разногласий губернатора и присутствия дело передавалось, как и в случае с земскими постановлениями, в Сенат. Губернатором же утверждались городские головы уездных городов, по его представлению присутствие обсуждало вопросы по возбуждению судебного расследования против должностных лиц городского самоуправления. Городовое положение 1892 года, как и земские установления 1890 года, предоставляло губернатору возможность приостановить постановления, признанные им нецелесообразными, после чего те обсуждались в губернском по земским и городским делам присутствии и направлялись министру внутренних дел, либо решавшему вопрос лично, либо передававшему его Комитету министров или Государственному Совету.

Чередование периодов политической модернизации и периодов, получивших в либеральной историографии название контрреформ, заставило авторов самых различных направлений обратиться к вопросу о том, насколько совместимо местное самоуправление и автократическая власть национального уровня. Данная дискуссия имела и практическую составляющую, яркой иллюстрацией чему служат записка министра внутренних дел Горемыкина и ответ на нее министра финансов Витте. К рассмотрению аргументов участников этой дискуссии, прибегших к помощи квалифицированных правоведов, целесообразно обратиться, поскольку эти доводы неоднократно использовались и продолжают использоваться как в научной литературе, так и в практических разработках.

Полемизируя с Горемыкиным, считавшим Россию «по преимуществу страной местного самоуправления» («так как кроме земств, кочевья, улусы, аулы, а также всякого рода общества и самые разнообразные сословные союзы покрывают ее сплошной сетью, образуя в большинстве отраслей управления нижние устои, на которых, как на основании, зиждется вся система государственной администрации»¹²), Витте указывает на разницу «в политическом отношении между различными видами автономии, с одной стороны, и самоуправлением как системой государственного управления, с другой»¹³. Своей основной тезис Витте выражает формулой: «Система местного

¹² *Vitte С.Ю. Самодержавие и земство. Stuttgart, 1903. С. 5.*

¹³ *Там же. С. 10.*

управления должна быть однородна с общим политическим строем государства».

¹⁴ *Bumte C.Ю. Самодержавие и земство. Stuttgart, 1903. С. 4.*

В России же, по мнению Витте, местное управление представляет собой «какое-то пестрое наслоение в обветшалом основании положения о губерниях Императрицы Екатерины II»¹⁴. Он высказывается против распространения земских учреждений на те губернии, где оно отсутствовало, и, кроме того, выступает сторонником реформы местного управления, главная задача которой представлялась ему как урегулирование взаимоотношений между земством и правительственной администрацией. Витте выражает убеждение в необходимости урезать чрезмерную самостоятельность земств и городов, полагая бесосновательными представления о том, что органы местного самоуправления стеснены администрацией: «Выговор или замечание земскому или городскому управлению, устранение членов городской или земской управы, приостановка самоуправления, хотя на самый короткий срок, часто ли бывали примеры принятия подобных мер? Гораздо реже, чем смена не только губернаторов, но и министров»¹⁵. На подобный довод можно возразить, что формальное занятие должности еще не предполагает возможности проводить сколь-нибудь самостоятельный курс. Но, указывает Витте, «проще [для центральной власти] отменить распоряжение любой губернской власти, чем постановление земского собрания... с ходатайствами земских собраний приходится совершенно иначе считаться, чем с губернаторскими предположениями»¹⁶.

¹⁵ *Там же. С. 24.*

¹⁶ *Там же. С. 27.*

В целом можно говорить о том, что министр финансов придал форму рассуждений о несовместимости самодержавия и земства своему доказательству несовместимости экономической модернизации и широкого демократического начала в системе местного управления. Витте, сторонник «модернизации сверху», как и многие из тех, перед кем встала проблема преодоления отставания национальной экономики от экономик более развитых стран, выбирая между политическими правами и экономической эффективностью, предпочел последнее. Известную роль в этом сыграли представления о пути исторического развития России, которую создали, по словам Витте, именно «служба государева, государственное тягло, в которое впрягало Московское государство все классы населения, и самая полная, самая строгая централизация»¹⁷.

¹⁷ *Там же. С. 50.*

Подходы к анализу институтов местного самоуправления, как правило, характеризовались двухполярностью. На одном полюсе помещалось «самоуправление», обычно «земство» (разрушающее целостность системы управления или притесняемое, в зависимости от политической позиции автора), на другом – «бюрократия», «самодержавие», «государство». Л.Велихов пишет, что «среди русских дореволюционных авторов в области земских и городских вопросов безусловно господствовала так называемая политическая теория самоуправления», подразумевавшая борьбу «земщины и опричнины»,

«государства и общества», «земства и бюрократии». Сторонники данного подхода благожелательно относились к активности общества, «самодеятельности граждан», свободу действий которых обуславливала материальная и дисциплинарная независимость от коронной администрации, вынужденной привлекать к управлению общественные силы. Отношения между земством и бюрократией естественно выглядели «полувековой неравной борьбой». Среди недостатков данного подхода («политической теории местного самоуправления») Л.Велихов справедливо отмечает непропорциональное объединение разнородных общественных сил в якобы единое сообщество, отсутствие «классового подхода»: «Местное население и общественность принимается в ней как нечто целое и солидарное, как «народ», противостоящий правительству. Социологическая действительность здесь как бы приносится в жертву преходящим тактическим особенностям исторического момента»¹⁸.

¹⁸ Велихов Л.А. *Основы городского хозяйства.*

С противопоставлением государства обществу (еще в более ранний период у славянофилов и позже других консервативных мыслителей), распространявшимся не только на историю земства, но и на всю историю «освободительного движения», связано и противопоставление «реформа – контрреформа», ставшее одной из моделей, широко применявшихся впоследствии для объяснения развития Российского государства и на более ранних, и на более поздних этапах. Вместе с тем определение «контрреформа» для сферы местного самоуправления, как и для других сфер, не совсем точно передаст специфику соответствующих изменений, которые не были просто возвратом к прошлому. Колебания политического курса, подразумевающие отказ, в том числе временный, от ряда принципов, реализовавшихся на предыдущем этапе, наблюдаются в политике любого государства, вне зависимости от режима. В 1890 году включение консервативных положений в законодательство не отменило многих либеральных достижений в сфере местного самоуправления, и прежде всего самого принципа выборности. Земство XX века, действовавшее на той же законодательной основе времен «контрреформы» (хотя при этом следует учитывать, что правовые нормы во многих других сферах, в том числе нормы основных законов, были в XX веке существенно пересмотрены), сделало существенные шаги к большей подотчетности и эффективности органов местного самоуправления.

Земским периодом занимался ряд авторов, исследовавших внутреннюю структуру рассматриваемого института. Особую роль здесь сыграли работы Б.Веселовского. Некоторые авторы для подтверждения своих гипотез активно использовали эмпирический материал. Так, К.Головин, проанализировав земские бюджеты, не обнаружил в их статьях подтверждений притеснения крестьянства. «Мы вправе заключить, – утверждал он, – что практика земства не дает пока никакого повода к жалобам на угнетение в них крестьян»¹⁹.

¹⁹ Головин К. Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884. С. 79.

²⁰ Ивановский В.В. Опыт исследования деятельности органов местного самоуправления в России: уезды – Слободской Вятской губернии и Липовский Казанской губернии. Казань, 1882.

²¹ Н.М. Из обзора печати // Вестник Новгородского земства. 1904. № 20. С. 87. Цит. по: Веселовский Б. К вопросу о классовых интересах в земстве. Вып. I. СПб., 1905. С. 12-13.

²² Кузьмин-Караваев В.Д. Земство и деревня. СПб., 1904. С. 333.

²³ Wallace D.M. Russia. Ch. XXXII // http://www.ulib.org/web/Root/Books/_Gutenberg_Etext_Books/etext98/Asdmlw1O.txt.

В 1880-х годах появляются и парные сравнительные исследования²⁰.

В дореволюционной литературе и публицистике можно выделить следующие подходы к анализу внутренней структуры местного самоуправления, его социального содержания: персоналистский (Веселовский иронически называет его теорией «героев и толпы»); классовый (либеральный); классовый (марксистский); сословный; можно говорить даже о «семейно-сословном» или «клановом» подходе. В качестве примера последнего подхода приведем следующую цитату, обратившую на себя внимание Б.Веселовского: «Благодарна ли работа исследователей, желающих отыскать корни и нити классовых интересов в современном земстве, когда оно по своему составу не просто сословие, но даже семейно-сословно? То и дело приходится наталкиваться на сообщения, что в таком-то земстве хозяйничают одни однофамильцы-родственники, в другом другие. Представительство же остальных групп, кроме дворянской, считается ненормально поставленным. О какой же тогда классовой борьбе или о тенденциях этой борьбы можно вести речь при анализе состава современного земства?.. Все попытки отыскать классовые интересы в сословном земстве могут считаться лишь остроумными теоретическими упражнениями»²¹. Еще более заметна была семейственность в органах общественного управления уездных городов.

Персоналистский подход, отрицающий серьезные внутренние противоречия в земстве, несмотря на аргументированную критику, никогда не был забыт полностью, а в настоящее время является важнейшим составным элементом идеализированного образа дореволюционного местного самоуправления в российской публицистике. В некоторых отношениях он близок к либеральному подходу.

Как утверждал В.Кузьмин-Караваев, «земские собрания, за редкими исключениями, всегда обнаруживали готовность и умение отрешиться от сословно-дворянских и крупно-землевладельческих интересов, из представителей которых комплектуется большинство гласных»²². Схожее мнение высказывает и такой внимательный наблюдатель, как Д.Макензи Уоллес, который, говоря о заседании Новгородского уездного земского собрания, указывает на причины, вызвавшие подобное равенство: «Вместо того насильственного антагонизма, который можно было ожидать, учитывая состав собрания, было слишком много единодушия – факт, ясно указывающий, что большинство членов не имели очень уж глубокого интереса в вопросах, представленных им»²³.

Б.Веселовский так характеризовал преобладание в земских собраниях среднего помещичьего слоя: «Крупные землевладельцы предпочитали занимать высшие ступени бюрократической лестницы, вместо того чтобы работать в земстве на пользу меньшему брату. Мелкие собственники и промышленники были оттерты от земских дел. Крестьяне находились в таком приниженном положении,

²⁴ Веселовский Б. К вопросу о классовых интересах в земстве. Вып. 1. СПб., 1905. С. 5.

что о борьбе с их стороны, в большинстве случаев, говорить совсем не приходится. Остается, таким образом, группа средних землевладельцев»²⁴. Крестьянские интересы оказались слабо представленными в органах самоуправления, а решения, способные удовлетворить его в первую очередь, решения по аграрному вопросу, требовали одобрения или прямого участия центрального правительства. Подход Центра к данному вопросу был оформлен прежде всего двумя правительственными актами, последствия которых получили название «стольпинской реформы». Как показали, однако, события 1917 года, большинство крестьянства не считало этот подход соответствующим его интересам.

В целом институциональный дизайн системы органов местного управления и самоуправления в Российской империи являлся элементом направляемого государством процесса политической модернизации, усложнения аппарата управления в связи с необходимостью расширения набора административных функций. Соответственно автономия таких единиц, изначально ограниченная центром, носила в первую очередь экономико-функциональный, а не политический характер. Доступ местных единиц-корпораций к принятию политических решений не только национального, но и трансрегионального уровня, как правило, блокировался. На региональном уровне право органов самоуправления реализовывать самостоятельные решения ограничивалось со стороны губернатора как представителя центра²⁵. На локальном уровне также действовали должностные лица, подчиненные коронной администрации, хотя во многих случаях их деятельность может рассматриваться как элемент механизма согласования центральных и местных интересов и, таким образом, как способствующая неформальной автономии.

В либеральной мысли самоуправление рассматривалось в первую очередь как представительство, начало, противостоящее бюрократии (самодержавию), один из элементов модернизационного проекта. Периодически ставился вопрос об «увенчании» системы представительства общероссийским собранием выборных. Идея о несовместимости принципов самоуправления и самодержавия в рамках единой политической системы разделялась и в среде консерваторов.

Значимой особенностью русской политической традиции была ориентация на европейские модели местного управления, преимущественно прусскую или английскую, в зависимости от политических взглядов автора. Славянофильский, почвеннический подход, идеализировавший русское общинное жизнеустройство, был достаточно широко представлен в публицистике, но не дал технологического проекта реформы местного управления, разработанного хотя бы в той же степени, что и у авторов-англофилов. В правительственных кругах доминировала ориентация на отдающую безусловный приоритет центру прусскую модель.

²⁵ Наряду с этим предусматривались определенные гарантии органам местного самоуправления от необоснованных ограничений автономии со стороны губернатора; в роли гаранта также выступал центр.

²⁶ Отсюда – две тенденции в оценке автономии самоуправления в России: низкая у современников и в советской историографии, высокая у современных муниципальных деятелей.

Право вмешательства коронной администрации в деятельность органов самоуправления, однако, сочеталось с широкими возможностями реализации местных инициатив в определенных законодательством сферах²⁶, подкрепленными финансово-бюджетной автономией, опорой в первую очередь на собственную доходную базу, позволявшую относительно независимо осуществлять финансирование проектов. Слабая вовлеченность центра в вопросы здравоохранения, образования, местного экономического развития при его неблагоприятном отношении к кооперации местных единиц и ограниченных масштабах трансрегионального перераспределения ресурсов также способствовала значительному локализму. В ряде случаев степень локализма позволяла говорить даже о «семейном» характере земств.

Дворянские по составу земства в целом обладали большей политической автономией, чем городские общественные управления, в силу большего объема наличных ресурсов, в том числе неформального политического ресурса. Видные земские деятели, как правило, играли значимую роль и в бюрократических инстанциях, а также пользовались возможностями, предоставляемыми сетями личных связей.

Местное самоуправление дореволюционной России, проявив свой потенциал совершения «малых дел», не смогло исполнить роль буфера по отношению к массовым протестным настроениям. Демократическая по форме система управления, введенная Временным правительством, оказалась не в состоянии функционировать в соответствии с замыслом ее разработчиков. Муниципальные выборы на многих территориях были сорваны, протестная активность была направлена в сторону не только центрального правительства, не решившего вопроса о земле и заявившего о намерении продолжать участие в мировой войне, но и в сторону местных органов власти, рассматривавшихся как прямые наследники местных властей автократической России. Временное правительство не смогло удержать власть в Петрограде, что стало критическим фактором, предопределившим разрушение земского и городского управления и замену его системой Советов. Октябрьская революция уничтожила прежнюю элиту в центре, гражданская война привела к полному обновлению состава местных элит. Относительно демократические механизмы функционирования системы управления, которые выработывались с 1860-х годов и на закрепление которых ориентировалось Временное правительство, были уничтожены²⁷. Дальнейшую модернизацию России предстояло проводить в условиях жесткого авторитаризма.

Вопросы местного управления в Советском Союзе в настоящее время остаются в числе сравнительно мало изучаемых отечественными исследователями истории и теории местного управления. К тому же жесткое идеологическое давление, оказывавшееся в период существования СССР на авторов во всех отраслях знания, привело к

²⁷ В отличие от сельской общины, ликвидированной позднее и с большими затратами.

²⁸ *Среды исключений следует указать ситуацию с появившимся после Второй мировой войны в США «Смоленским архивом», материалы которого послужили эмпирической базой для целого ряда исследований как в области социальных наук, так и истории.*

²⁹ *Ф. Энгельс в работе, цитируемой Лениным в «Государстве и революции», указывает в качестве одного из прототипов будущей системы управления местное правление в США, хотя сам Ленин, комментируя отрывок из Энгельса, сохраняет лишь упоминание о Паррижской коммуне. Нельзя исключать, что знакомство с проектами, содержащимися в трудах классиков марксизма, впоследствии способствовало как публицистам, так и практикам эпохи перестройки положительно воспринять ценности местного самоуправления а их американском джефферсонском-токивлевском варианте.*

³⁰ *Бородкин Ф. М. Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социологические исследования. 1 997. № 1. С. 74.*

³¹ *Сталин И. В. Сочинения. Т. 8. С. 145.*

³² *Ленин В. И. ПС С. Т. 38. С. 93.*

тому, что теории советского местного управления развивались по преимуществу за рубежами стран социалистического лагеря. Некоторые из данных теорий, концепций и моделей не потеряли своего значения до настоящего времени, несмотря на то, что их разработка встречалась с серьезными затруднениями, связанными с ограниченностью доступа к эмпирическим данным²⁸, с затрудненностью контактов с советскими исследователями и экспертами по проблемам местного управления, несколько упрощавшимися лишь в годы «потепления» межгосударственных отношений, например, в период разрядки. Имели место, безусловно, и примеры тенденциозного освещения политических процессов в СССР, преследовавшие не столько научные, сколько идеологические цели.

С одной стороны, система управления в Советском Союзе представляла собой эксперимент, идеологическое обоснование которого находим прежде всего в работах В.Ленина, написанных накануне Октябрьской революции²⁹, с другой, в СССР были воспроизведены те тенденции жесткой централизации, которыми характеризовалась и дореволюционная Россия. Широко распространенную оценку местного советского управления выражает формула: «Порождение, часть и инструмент командно-административной суперцентрализованной системы»³⁰.

Для советских авторов, занимавшихся проблемой управления, ключевым вопросом был не дизайн политических институтов, а их «классовая природа». Эта инструменталистская логика, имеющая основания в трудах К.Маркса и Ф.Энгельса, отражена и в работах руководителей Советского государства. «Стало быть, дело не только в Советах, – писал Сталин в «Вопросах ленинизма», – хотя сама эта форма представляет величайшее революционное завоевание. Дело, прежде всего, в содержании работы Советов, дело в характере работы Советов, дело в том, кто именно руководит Советами, – революционеры или контрреволюционеры»³¹.

Согласно идеям Ленина в сфере управления предполагалось уничтожить «угнетательские» органы государства (силовые структуры, суд, чиновничество) и использовать, очистив от влияния эксплуататорских классов, «учетно-регистрационные» органы и сферу услуг. В апреле 1917 года Ленин приходит к выводу о целесообразности построения государства диктатуры пролетариата в форме республики Советов. По его мнению, будущее государство должно отказать от специализации и профессионализации в управлении: каждый член Совета должен работать в сфере управления государством, причем круг его обязанностей должен меняться таким образом, чтобы все трудящееся население постепенно привлекалось к государственному управлению³².

В своей речи об отношении к Временному правительству, произнесенной на I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов, Ленин утверждал: «Советы, это – учреждение, которое

ни в одном парламентарном государстве не существует и рядом с буржуазным правительством существовать не может. Это – тот новый, более демократический тип государства, который мы назвали в наших партийных резолюциях крестьянски-пролетарской демократической республикой»³³. «Такого рода учреждения – это переход к той республике, которая создаст твердую власть, без полиции, без постоянной армии, не на словах, а на деле»³⁴.

³³ Ленин В. И. ПС С. Т. 32. С. 264.

³⁴ Ленин В. И. ПС С. Т. 32. С. 265.

По ленинской характеристике, в результате июльских событий Советы утратили влияние на государственную власть, однако здесь имеется в виду, прежде всего, положение в столице, и под Советами подразумевается, прежде всего, действовавший в Петрограде ЦИК. На местах же конфликты не прекращались. Советы как форма самоорганизации противостояли земским учреждениям: именно председатели управ назначались комиссарами Временного правительства. Кроме того, правительство проводило реформу, связанную с переустройством земства на новых началах, в том числе создание нижнего уровня самоуправления – волостного земства. Эти меры в ряде случаев встречали ожесточенное сопротивление советских лидеров и сталкивались со стихийными протестами крестьянства, требовавшего скорейшего разрешения вопроса о земле.

Хотя Советы на местах создавались еще в годы первой русской революции (по данным Ленина, в 1905 году было создано 53 Совета, из них большинство – 36 – общегородских) и развернули активную деятельность сразу после Февральской революции (в марте 1917 года действовало уже около 600 Советов), официальное признание их как местных органов власти последовало уже после октябрьских событий: 10 ноября 1917 года был опубликован декрет СНК «О полноте власти Советов». Советы перестали рассматриваться как исключительно органы восстания. Ленин резко возражал К.Каутскому, рассматривавшему Советы как организации борьбы, но не как государственные организации³⁵.

Если Советы как форма самоорганизации были близки населению, то политика военного коммунизма, связываемая с коммунистической партией, вызывала протест у значительной части, если не у большинства населения страны. Такое отношение выразилось в наиболее известном из лозунгов Кронштадтского восстания: «Советы без коммунистов». Об этой программе положительно отозвались некоторые видные представители эмиграции, например, П.Н.Миллюков. «Новая экономическая политика», сменившая военный коммунизм, позволила оживить местное управление, предоставив ему определенную самостоятельность в ряде сфер местного значения. В современной отечественной литературе период нэпа оценивается чрезвычайно высоко с точки зрения развития муниципальных учреждений, а также разработки теорий местного самоуправления: известна его характеристика как «золотого века муниципальной науки».

³⁵ Ленин В. И. ПС С. Т. 37. С. 98.

Это определение относится, прежде всего, к городскому управлению – именно состояние в этой сфере оценивалось со стороны партийного руководства с чрезвычайной подозрительностью. Влияние партии в городских Советах было, по оценке руководителей страны, слишком слабым. Молотов в своей речи на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) в декабре 1930 года указывал: «Прежде всего, надо устранить всякие поводы и созданные щели между партийным и советским руководством. Известно, что в этом отношении у нас в последнее время дело обстоит не совсем благополучно. Теперь необходимо обеспечить максимальное единство, максимальную слитность в работе партийного и советского руководства»³⁶.

³⁶ Цит. по: Трайнин И. Местные органы государственной власти в СССР и «самоуправления» в капиталистических странах. М., 1940. С. 31.

³⁷ Трайнин И. Указ. соч. С. 34-35.

³⁸ Казанович Л.М. Местное советское самоуправление: строительство Советской власти на местах. М., 1923.

В 1930-е годы идеи местного самоуправления были объявлены вредными, многие ученые-муниципалисты, в их числе Л. Велихов, были репрессированы. В литературе утверждалось: «В советской стране не может быть противопоставления центра местам и обратно. У нас единство центра и мест закрепляется во взаимоотношениях и формах, невозможных в капиталистическом мире»³⁷. Как видим, и здесь господствует инструменталистский подход: превосходство советской системы объясняется классовой природой государства, в котором «государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью»³⁸.

Взаимоотношения центра и мест определялись формулой «демократического централизма», где под демократичностью понималось: выборность Советов населением, выборность исполкомов Советами, отчетность депутатов перед избирателями, подотчетность исполкомов Советам, право отзыва депутатов избирателями; под централизмом – подчиненность вышестоящим органам нижестоящих, руководство и контроль со стороны вышестоящих органов.

Важнейшую роль в системе советского местного управления играл принцип двойного подчинения, подразумевающий, с одной стороны, горизонтальную субординацию (например, подчиненность исполкома Совету), а с другой – вертикальную (например, подчиненность райисполкома облисполкому). Советские авторы рассматривали двойное подчинение как механизм, позволяющий успешно противостоять бюрократизации, на деле же этот принцип вел к ограничению автономии местных органов. Советская юридическая наука не признавала принципа разделения властей, утверждая, что он «противоречит самой природе государственной власти рабочего класса и всех руководимых им трудящихся»³⁹, а за рубежом разделение властей лишь маскирует произвол исполнительных органов.

³⁹ Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юридическая литература, 1977. С. 248.

В работах Ленина прослеживается резкое отличие: Советы – демократический институт народной самоорганизации и партия – структура с железной дисциплиной. Официальный принцип взаимодействия партии и Советов выражался формулой «руководит, но не подменяет». В советской литературе выделялось 4 категории методов партийного руководства: 1) директивы Советам; 2) отбор кандидатов

⁴⁰ Taubman W. *Governing Soviet Cities: Bureaucratic Politics and Urban Development in the USSR*. N. Y. // Цит. no: Hill R.J. The *Development of Soviet Local Government since Stalin's Death // Soviet Local Politics and Government*. L., 1983. P. 20.

⁴¹ Friedgut T.H. *Political Participation in the USSR*. Princeton, N.J., 1979. P. 163.
⁴² Harasymiw B. *Pazy «Leadership» of the Local Soviets // Soviet Local Politics and Government*. L., 1983. P. 102.

⁴³ Hill R.J. The *Development of Soviet Local Government since Stalin's Death // Soviet Local Politics and Government*. L., 1983. P. 20.

⁴⁴ Так, Дж.Гетти обосновывает наличие в регионах СССР относительно автономных «политических машин» (Getty J. *The politics of Stalinism // The Stalin phenomenon*. L., 1993. Перевод фрагментов этой работы: Маслова М. *Политическая социология бюрократии*. М., 1997. С. 184-188.).

в представительные и исполнительные органы; 3) контроль за работой Советов через депутатов-членов КПСС; 4) контроль за деятельностью партийных групп в Советах и первичных парторганизаций.

Местные партийные комитеты несли ответственность за выполнение местными советскими и хозяйственными органами решений центральных партийных органов и министерств, при этом партийные структуры образовывали вертикаль, параллельную советской. Советы городов районного подчинения контролировались райкомами КПСС, остальных городов (за исключением Москвы, Ленинграда и некоторых других крупнейших центров СССР) – республиканскими или областными обкомами, районов в городах – горкомами партии. В одном из западных исследований партийный комитет города был охарактеризован как «супермэр»⁴⁰, в чьи задачи входит согласование действий местной бюрократии. В то же время указывалось, что «формальное разделение партии и Советов отодвигает партию, по крайней мере теоретически, с прямой линии недовольства граждан административными недостатками и условиями повседневной жизни»⁴¹.

Стремясь получить эмпирические данные о результатах «партийного руководства» деятельностью Советов, один из западных исследователей Б.Гарасимив высчитал по областям и краям РСФСР коэффициент корреляции между уровнем оказываемых услуг и долей членов КПСС в местных Советах. Коэффициент оказался статистически незначимым, а по ряду показателей – отрицательным. Таким образом, было показана независимость хозяйственных успехов местных Советов от «партийного руководства»: «Присутствие членов коммунистической партии в Советах само по себе не подразумевает улучшений в практической работе этих Советов»⁴². Однако сам Гарасимив предостерегает от упрощения этих результатов; возможно, допускает он, подлинная важность партийного присутствия в Советах оценивается не количественными, а качественными показателями.

При Сталине, как отмечается западными и современными советскими исследователями, Советы не обладали никакой реальной властью. Даже та, которая не входила непосредственно в сферу местных комитетов партии, находилась в руках хозяйственных органов, ориентированных на союзные министерства. Деятельность органов власти была подчинена достижению ограниченного набора четко поставленных целей – проведение индустриализации, победа в войне и т. д. Мобилизационная логика развития в конечном счете привела к тому, что к 1953 году местные Советы были «в большей степени церемониальными, нежели рабочими органами»⁴³.

С другой стороны, большой властью обладали областные партийные руководители⁴⁴. Для мобилизационного развития требовалось, во-первых, наделение их широкими полномочиями, во-вторых,

жесткие негативные санкции по отношению к ним, что и осуществлялось посредством репрессий. Регулярно производимые перемещения должностных лиц на горизонтальном уровне и новые нарезки административных границ отражали не только простую переброску «с одного участка фронта на другой» руководителей и ресурсов, но и позволяли избежать их укоренения на определенной территории и, таким образом, создания потенциально оппозиционных кланов. Последнюю реальную попытку защиты регионально-клановой автономии путем явного противостояния центру отмечаем в руководимой Зиновьевым ленинградской организации, последнюю вымышленную – в том же Ленинграде после Великой Отечественной войны («ленинградское дело»).

С 1953 года отмечается целый ряд попыток оживить деятельность советских органов, наделить их некоторыми реальными полномочиями. Сюда включаются и реорганизации, аналогичные по форме сталинским (упразднение, создание и воссоздание областей, районов, сельсоветов и т. д.), и упразднение промышленных министерств и передача их функций совнархозам, и разделение в период хрущевского руководства местных органов на промышленные и сельскохозяйственные. Но все они оказались относительно малорезультативными. Создание совнархозов, хотя и сменило министерскую централизацию, но не допустило дальнейшей децентрации полномочий, что также внесло определенный вклад в лишение Советов влияния на местные дела. Первая волна реформы правового положения местных Советов пришла на конец 1950-х годов, когда в союзных республиках были приняты положения о сельсоветах, городских и районных Советах, Советах рабочих поселков, заменившие положения 1920-1930-х годов. При этом не все республики следовали единому образцу. До середины 1960-х годов шли дискуссии об упразднении сельсоветов как местных единиц, с разделением их функций между райсоветами и совхозами, и колхозами (ставившие подобный вопрос в период коллективизации были объявлены «врагами народа»). Поднимался вопрос об упразднении отделов исполкомов с передачей функции постоянным комиссиям самих Советов⁴⁵. Рассматривалась структура разделения функций между советскими и хозяйственными органами. В литературе получило распространение утверждение, что хозяйственные структуры, подчиненные министерствам, отвечают за состояние экономики страны в целом, а местные Советы – за обслуживание населения. Постановление Совета Министров, принятое в марте 1971 года, наделило местные Советы правом координировать деятельность предприятий и учреждений на своей территории. Однако оно не было последовательно проведено: полномочия советских органов не были прописаны достаточно четко, Советы не смогли получить доступ к документации местных предприятий, нечетко были распределены прерогативы различных инстанций. Кроме того, в том случае, если бы Советы действительно

⁴⁵ Лепешкин А.И. *Советы – власть народа. М., 1936-1967. С. 162-163.*

получили предполагавшиеся функции, это автоматически ослабило бы позиции партийных органов, чего номенклатура допустить не могла. На XXIV съезде КПСС была еще раз подчеркнута prerogative партийных комитетов координировать политическую и хозяйственную активность на местах. Если ранее парткому чаще приходилось обращаться к вышестоящему партийному органу для разрешения местных конфликтов, то теперь они получили и формальное право контролировать местные государственные учреждения, что усилило прямое влияние комитетов КПСС на местные Советы⁴⁶.

В качестве главных проблем советского местного управления брежневского периода, которые не могли быть решены исключительно законодательными мерами, выделялись следующие:

- 1) «Доминирование центральных министерств и плановых органов в контроллинге большей части экономической, бюджетной и финансовой активности местных властей»;
- 2) «Культурный» аспект местного управления, относящийся к установкам, умению и способностям лиц, вовлеченных в процесс (включая граждан, которые больше являются объектами местного управления);
- 3) «Продолжающиеся утверждения о партийном «руководстве»⁴⁷. В целом процесс местного управления в конце 50-х – первой половине 60-х годов, претерпел следующие изменения: 1) большая профессионализация; 2) повышение роли формальных процедур; 3) быстрый рост новых структурных подразделений и практик⁴⁸.

Проблемой постсталинского правительства СССР оставалось усиление вовлеченности населения в деятельность местных Советов при одновременном ограничении любых возможностей политизации этой деятельности. За годы после смерти Сталина произошел сдвиг от принудительных методов мобилизации к поощрению добровольного участия граждан. По мнению Адамса, это в конечном счете могло привести к «постепенной, по фундаментальной трансформации советской государственной системы»⁴⁹.

В период брежневского руководства региональные руководители стали сменяться реже, чем раньше, что официально объяснялось требованием опыта и стабильности в управлении страной. Вместе с тем, эта политика не могла не вызвать недовольства в среде более молодых руководителей, которым в результате нее был ограничен доступ к высшим должностям в местном, региональном, республиканском и союзном руководстве, отмечали западные наблюдатели. Таким образом, внутриэлитная конкуренция серьезно ограничивалась. Установки брежневского периода разительно отличаются от форсированной циркуляции элит при Сталине: в данном случае чрезвычайно уместно употребление термина «застой».

Большая уверенность региональных и местных элит в прочности своего положения сопровождалась вместе с тем меньшими возможностями проводить самостоятельную политику в ряде сфер. Например,

⁴⁶ Такой точки зрения придерживается Л. Шапиро. (Shapiro L. *Keynote – compromise // Problems of Communism*. 1971. № 4. P. 2-8).

⁴⁷ Hill R.J. *The Development of Soviet Local Government since Stalin's Death // Soviet Local Politics and Government*. L., 1983. P. 20.

⁴⁸ Churchward L.G. *Public Participation in the USSR // Soviet Local Politics and Government*. L., 1983. P. 39ff.

⁴⁹ Adams J.S. *Op. cit.* P. 141.

современный зарубежному автору период 1970-х годов оценивался следующим образом: «Картина в областях сегодня очень отличается от той, что показана в смоленских архивах 1930-х годов, когда первый секретарь области был самодержцем (autocrat), обладающим огромной властью над большей частью как экономики, так и населения... [Имеет место] упадок экономической власти на местном уровне»⁵⁰.

⁵⁰ *Cat tell D. T. Local Government and the Provision of Consumer Goods mid Services // Soviet Local Politics and Government. L., 1983. P. 184.*

Все эти изменения слабо согласовывались с тоталитарной моделью государства. По словам Л.Г.Черчворда, «Советское государство [в котором власть принадлежит коммунистической] партии – еще не Левиафан; оно все еще ограничено традиционными и договорными (contractual) элементами в советском обществе»⁵¹. Часть западных исследователей (Дж.Хазард, И.Дойчер, Дж.Миллер, Л.Черчворд) считали неприменимым использование тоталитарной модели уже для периода 1950-1960-х годов. Некоторые авторы стали рассматривать местные партийные и советские органы в качестве групп интересов. С другой стороны, модель Алмонда и Пауэлла относилась к режиму, существующий в СССР, а также в других государствах, где у власти находятся коммунистические партии, и авторитарные режимы к категории подданическо-партиципативной культуры (subject participant culture), что в принципе близко к логике тоталитарной модели.

⁵¹ *Churchward L. G. P u blic Participation in the USSR // el Local Politics and Government. L., 1983. P. 46.*

Некоторые западные исследователи стремились к пониманию механизмов управления в СССР через использование бюрократических моделей. Ранние бюрократические модели (Граник и Мейер), основываясь на веберовской теории бюрократии, проводили аналогии между устройством крупных корпораций и устройством КПСС, более поздние (направление, представленное Ригби) стремились учесть специфику советской системы.

Наряду с тоталитарной и бюрократической использовались и другие модели, прежде всего, плюралистическая. Кроме того, ознакомление зарубежных политологов с работами советских авторов в 1970-х годах привело к некоторому, но не широкому, использованию системно-менеджеральной и партиципативной моделей. Имели место даже попытки объяснить массовое участие «в терминах теории и практики революционного социализма», тем более что вопрос о массовом участии в управлении постоянно оставался в центре советской теории и практики. Здесь перспективы дальнейшего развития местного управления рисовались как комментарии к программе КПСС 1961 года: «По мере продвижения к коммунизму будет развиваться и дальше демократическая основа государственной власти, будут создаваться необходимые материальные, политические и другие условия для постепенного перерастания государственной власти в коммунистическое общественное самоуправление»⁵².

⁵² *Лепешкин А.И. Советский федерализм теория и – практика). М., 1977. С. 244.*

В связи с этой установкой, уничтоженные на практике в 1930-х годах, после 1953 года институты прямой демократии получили некоторое

оживление: в 1957 году – добровольные народные дружины, в 1958-м – отзыв депутата, в начале 1960-х годов – сельский сход. В западной литературе встречается утверждение, что расширение массового участия населения связано с периодом руководства Брежнева, однако процесс начался еще при Хрущеве.

Тоталитарные модели советской политической системы не игнорировали проблему участия полностью, но рассматривали его как мобилизационный феномен, находящийся в подчиненном положении по отношению к другим элементам системы. Одна из позиций, присущая сторонникам тоталитарной модели, заключалась в том, что концепция политического участия «не имеет ни эмпирического соответствия, ни теоретического значения для коммунистических политических систем»⁵³.

Высказывалось и иное мнение: в советской системе существует подлинное политическое участие, обнаруживаемое, в частности, в деятельности института общественного контроля, public control (комитет народного контроля, Советы, профсоюзы, комсомол), в задачи которого входит:

- 1) выполнение таких административных функций, как мониторинг работы местных властей (в этом смысле данный институт является продолжением административных структурных подразделений);
- 2) защита граждан от злоупотреблений местных властей;
- 3) влияние на процесс принятия политических решений как на местном, так и на национальном уровне⁵⁴.

В рамках институционально-плюралистической модели, признавая наличие авторитарных характеристик и преобладание нисходящих каналов коммуникации, советская система оценивалась как выработавшая, по выражению Р.Даниелса, новый вид политики – партисипативную бюрократию, в которой существует и восходящий коммуникационный поток⁵⁵. Эта модель также признает в СССР возможность массового участия.

В целом более высоко, чем другие западные авторы, оценивает наличный уровень и потенциал участия в СССР, Чёрчворд, делая, однако, оговорку: «Поскольку лежащая в основе [такой оценки] теория подразумевает позитивный, развивающийся подход к советской демократии, вполне возможно, что я преувеличил ее достижения»⁵⁶.

Зарубежными исследователями предпринимался ряд попыток изучить характеристики советского общества, используя опросы. Позже, хотя и ограниченные, данные такого рода появились и в советской литературе. В связи с трудностями проведения опросов непосредственно в СССР они проводились в среде недавних эмигрантов из Советского Союза. Несмотря на очевидные недостатки, связанные с проблемами репрезентативности выборки, неслучайным подбором респондентов, подобные исследования дали ряд ценных

⁵³ Sharlet R.S. *Concept Formation in Political Science and the Social Sciences: Essays on Metodology and Empirical Theory.* Chicago, 1969. P. 248.

⁵⁴ Adams J.S. *Political Participation in the USSR // Local Politics in Communist Countries. The University Press of Kentucky,* 1980. P. 121.

⁵⁵ Daniels R. V. *Soviet Politics since Khrushchev // The Soviet Union under Brezhnev and Kosygin.* N. Y., 1971. P. 22-23.

⁵⁶ Churchward L.G. *Public Participation in the USSR // Soviet Local Politics and Government.* L., 1983. P. 47.

⁵⁷ См., напр., оценку исследований 6: Мельвил А. Политические ценности и ориентации и политические институты // Россия политическая. М., 1998. С. 153.

⁵⁸ Friedgut T.H. *The Soviet Citizen's Perception of Local Government // Soviet Local Politics and Government. L., 1983. P. 130*

⁵⁹ Sternheimer S. *Communication and Power in Soviet Urban Politics // Soviet Local Politics and Government. L., 1983. P. 188.*

⁶⁰ Zaslavsky V., Brym R.J. *The Structure of Power and the Functions of Soviet Local Politics // Soviet Politics and Government. L., 1983. P. 114.*

результатов⁵⁷. Т.Фридгут, основываясь на данных одного из таких опросов, заключает: «Мы можем сказать, что хотя гражданское сознание в явном виде далеко не доминирует в советской жизни, оно и не полностью отсутствует»⁵⁸.

На опросах эмигрантов же были основаны попытки освоить тему, сходную с темами community power debate. С.Стернхеймер выдвинул гипотезу о ведущей роли неформальных коммуникаций в повседневной деятельности городской администрации СССР, о минимальной роли партии в таких неформальных сообществах (имеется в виду формальная роль). Стернхеймер скептически оценил шедшие в кругах западных исследователей (в результате ознакомления с советскими работами) дискуссии о «плюрализме», «участии» и «петлях обратной связи» как части уникальной «брежневской системы власти», которые «радикально переоценивают силы для перемен в советской политике»⁵⁹.

К середине 1980-х годов советская система местного управления, по-прежнему, характеризовалась высокой степенью унификации властных структур. Совет представлял собой однопалатный орган, избираемый на два с половиной года, осуществляющий согласно законодательству всю полноту законодательной власти. Решения Совета принимались на однодневных сессиях, проводимых четыре раза в год. Во время между сессиями полномочия делегировались исполнительным комитетам Советов – исполкомам, сочетающим, если провести сравнение с союзным уровнем, функции Совета министров и президиума Верховного Совета.

На первом этапе истории Советской России избирательной единицей служила единица не только территориальная, но и производственная (фабрика, завод). До принятия конституции 1936 года действовали дискриминационные нормы представительства, причем не только по отношению к представителям «эксплуататорских классов», но и по отношению к крестьянству. Упрочение командно-административной системы с ее безальтернативными выборами и заранее намеченными партийным руководством кандидатами сделало эту норму бессмысленной, а ее отмена позволила провозгласить достижение очередного рубежа в строительстве нового общества.

К особенностям местных советских выборов – по сравнению с национальными – относились следующие: большая частота проведения, большее количество кандидатов, более близкий контакт кандидатов с избирателями. Как отметили В.Заславский и Р.Брим, это предполагало возможность даже торга между кандидатами и избирателями.

Безальтернативные выборы являлись одним из механизмов закрепления существующего образца распределения власти в СССР, одним из ведущих элементов системы рекрутирования элиты позволяющим контролировать процесс ее циркуляции⁶⁰.

Главную должность в системе местной исполнительной власти представляли председатели исполкомов, обычно входившие в партбюро соответствующего уровня. Как отмечалось в зарубежных исследованиях, исполкому недоставало полномочий по принятию решений. Хотя его члены возглавляли отделы, управлявшие важными службами (образование, здравоохранение, культура), союзное правительство контролировало гораздо более важные задачи: осуществление правосудия, бюджет, экономическое планирование, тяжелую промышленность. Кроме того, существенная доля других социальных услуг контролировалась промышленными предприятиями и поэтому оставалась за пределами контроля местных органов управления. Наконец, первые секретари парторганизации осуществляли полномочия как на областном, так и на районном уровнях. Именно эти должностные лица, а не председатели исполкомов, были ответственны перед руководством партии и, следовательно, государства за экономическую ситуацию на подконтрольной территории.

Около 52 тысяч Советов, действовавших на местном уровне, обладали сравнительно небольшой властью. Эти Советы, однако, играли исключительно важную роль механизма широкомасштабного участия граждан. Количество членов Советов варьировалось от 200 человек на сельских территориях до более чем 1000 в больших городах. Таким образом, около двух с половиной миллионов человек одновременно работали в местных Советах.

Хотя сессии Советов носили исключительно церемониальный характер, их комиссии обладали определенным влиянием. Территории, подконтрольные Совету, как правило, были небольшими, что позволяло ему оперативно реагировать на нужды населения. Как правило, фактором, определявшим включение депутата Совета в состав комиссии, служил его практический опыт. Депутаты служили каналом для критики и предложений со стороны избирателей, а их опыт позволял принимать участие в решении реально волнующих население проблем.

Ключевую роль играли все же не Советы, а партия. Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда РФ по так называемому «делу КПСС» 1992 года, если в стране в целом «в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров», то и «на нижестоящих уровнях управления вплоть до района реальная власть принадлежала первым секретарям соответствующих партийных комитетов». В 1988 году в СССР существовало около трех с половиной тысяч районных и городских организаций КПСС, из них 2860 – на сельских территориях, 800 – в городах, 570 – в городских районах.

Структура этих организаций напоминала структуру республиканских и областных парторганизаций. Теоретически партийная конференция, проходившая дважды в пять лет, делегаты которой

избирались в каждом районе или городе, избирала комитет, состоящий из постоянных членов и кандидатов. На практике, однако, селекция осуществлялась городским или районным партийным руководством. Между конференциями функции руководящего органа осуществлял райком или горком КПСС, состоявший из партийных функционеров, государственных чиновников, местных комсомольских и профсоюзных деятелей, председателей важнейших колхозов, директоров крупнейших промышленных предприятий, некоторых секретарей первичных парторганизаций и нескольких рядовых членов.

Райком или горком избирал бюро и секретариат, которые наблюдали за повседневными делами, относившиеся к данному уровню. Бюро насчитывало от 10 до 12 членов – партийных и государственных функционеров и директоров наиболее важных экономических предприятий в районе или городе. Состав бюро на этом уровне различался в зависимости от географического положения. Например, в горкоме не было специалиста по сельскому хозяйству, а в сельском райкоме не было специалиста по промышленности. Бюро райкома и горкома собиралось два-три раза в месяц для рассмотрения вопросов района или области и оценки деятельности первичных организаций.

Первый секретарь бюро райкома или горкома возглавлял парторганизацию соответствующего уровня. Правом назначения на эти должности, как частью своих номенклатурных полномочий, обладала областная парторганизация.

Структура секретариата райкома и горкома строилась по образцу областного комитета КПСС. В отличие от обкома, однако, состав этого органа изменялся в зависимости от географического положения. Все они имели отдел агитации и пропаганды, орготдел, в чью сферу ведения входила деятельность первичных парторганизаций, и общий отдел, который координировал деятельность районных и городских организаций, в том числе готовя повестку дня и материалы для конференций, пленумов и заседаний бюро. Райком или горком КПСС включал отдел промышленности либо сельского хозяйства, контролировавший эти сферы экономики на местном уровне.

Местное партийное руководство было тесно вовлечено в процессы управления экономикой и производством. Именно по способностям выполнять и превышать плановые показатели местные функционеры оценивались вышестоящим уровнем; в этой сфере ими активно использовалась своя власть как представителей ведущего политического института в стране. Участие местных партийных руководителей в управлении осуществлялось, таким образом, и за пределами законодательно очерченной юрисдикции. Доминирующая роль нисходящих потоков влияния привела к выстраиванию устойчивой и эффективно функционирующей сети патрон-клиентарных

отношений. Если порядок занятия должностей определялся в соответствии с номенклатурным принципом, то, вполне естественно, персональные кандидатуры на эти должности отбирались по принципу личной преданности.

Большинство авторов отмечают: специфическая административно-управленческая культура (как и сеть неформальных взаимоотношений внутри региональной элиты), сформированная в годы правления коммунистической партии, сохраняется до настоящего времени благодаря тому, что их носители остались активными участниками политического процесса и несмотря на то, что «первый эшелон» номенклатуры оказался в ходе перестройки сменен «вторым эшелон»⁶¹. Механизмы управления, сформированные в годы руководства государством коммунистической партией, оказались исключительно жизнеспособными, пережив не только партию, но и государство, которое она возглавляла.

Советская республика, по мысли ее основателей, должна была стать совершенно новым типом государства. Соответственно теоретическая схема не предусматривала автономии местного самоуправления как такового, обосновывая необходимость наличия интегрированной системы управления; более прогрессивное классовое устройство оправдывало любое ограничение конституционно-правовой автономии.

Уничтожение старого государственного аппарата сопровождалось переходом на новый уровень централизации, закрепленный в ходе осуществления индустриализации, коллективизации, культурной революции. Субъектом модернизации, по-прежнему, выступало государство, а ее идеологическое обоснование было монополизировано центром. Центр определял даже основные направления развития сферы услуг, в зарубежных странах и в России до 1917 года неизменно относимой к ведению МСУ (местного самоуправления). В частности, за счет концентрации ресурсов были реализованы масштабные проекты в сферах образования и здравоохранения. В конечном счете объем и качество предоставляемых населению услуг достигли значительного уровня благодаря широкому перераспределению ресурсов в национальном масштабе и соответственно за счет ограничения местной автономии.

Принцип демократического централизма был слабо совместим с формальной автономией местных органов власти. Тем не менее, о неформальной автономии возможно говорить даже применительно к годам сталинского руководства. Наличие у местного руководства значимой дискреции в вопросах достижения поставленных социально-экономических целей ограничивалось системой чрезвычайно жестких санкций, вплоть до физического уничтожения. Кроме того, периодическое изменение административно-территориального деления, подчиненное задачам экономического развития, и направляемое центром горизонтальная мобильность ограничивали возможности

⁶¹ См., напр.:
Крыштановская О.
Трансформация и
старой номенклатуры
в новую российскую
эли́ту // О НС. 1995. №
1.

создания устойчивых местных властных групп (как и региональной элиты).

Система масштабного перераспределения ресурсов с 1950-х годов перестала сопровождаться высоким уровнем горизонтальной мобильности и широкими репрессиями на элитном уровне, что позволило элитным группировкам, в первую очередь региональным, укрепиться в соответствующих территориальных образованиях. С другой стороны, росла вовлеченность в местные вопросы центральных министерств и ведомств.

Хозяйственные функции на местном уровне формально относились к ведению Советов, однако и в этой сфере их автономия была ограничена, во-первых, со стороны местного партийного руководства, во-вторых, со стороны руководства предприятий. С другой стороны, можно рассматривать местную политическую автономию как автономию местной властной группировки, объединенной номенклатурными механизмами рекрутирования и патрон-клиентарными принципами функционирования. В таком случае автономия в ряде случаев представляется значительной, особенно в период «застоя».