

# ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИМ ГОСУДАРСТВОМ: ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

**ОЧИР-ГАРЯЕВА Ирина Калиновна,**

кандидат юридических наук, доцент

ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова».

E-mail: kalinovna7@yandex.ru;

**ЦУГЛАЕВА Нина Викторовна,**

кандидат юридических наук, доцент

ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова».

E-mail: palestinka-30@mail.ru;

**АШТАЕВА Саглар Сергеевна,**

старший преподаватель

ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова».

E-mail: ashtaeva.s@rambler.ru

**Краткая аннотация:** В Российской империи до начала XX в. органы местного самоуправления явились хорошей школой политической жизни, особенно для крестьянства, основной массы населения. Другая интересная попытка найти практическое решение проблемы централизации в соотношении отраслевого и территориального управления была сделана в связи с реформами управления Сибирью (и Дальним Востоком).

**Abstract:** In the Russian Empire until the beginning of the 20th century, local self-government bodies were a good school of political life, especially for the peasantry, the bulk of the population. Another interesting attempt to find a practical solution to the problem of centralization in the ratio of sectoral and territorial management was made in connection with the reforms in the management of Siberia (and the Far East).

**Ключевые слова:** Централизация, децентрализация, власть, самоуправление, управление, губернаторы.

**Keywords:** Centralization, decentralization, power, self-government, management, governors.

Виднейший политический деятель и ученый, автор одного из первых в мировой науке исследований в сфере соотношения централизации и децентрализации Алексис де Токвиль различал два типа централизации: правительственную (политическую) и административную<sup>1</sup>. При первом типе власть сосредоточивается в едином центре для защиты общих для всех слоев общества интересов. При втором же подобная концентрация власти происходит для защиты интересов, присущих отдельным слоям общества<sup>2</sup>.

По ходу изложения становится ясно, что централизацию он не приемлет. Правительственная централизация, согласно Токвилю, осо-

бенно сильна (и вредна) в соединении с административной. Таким образом, оборотной стороной чрезмерной централизации становится патернализм, а плата за желание все контролировать из центра - инертное население, ждущее от власти подачек, да еще недовольное и раздраженное их ассортиментом и качеством. Вывод Токвиля был для централизации неутешителен.

Большинство либеральных ученых, будь то западники или славянофилы, сходились в том, что увлечение централизацией не проходит даром ни для общества, ни для государства. В этом смысле они вполне разделяли мнение Токвиля, что централизация хороша в случаях, когда определенный этап общественного развития требует быстрой концентрации всех сил нации. В нормальных же условиях центра-

<sup>1</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 83.

<sup>2</sup> Там же.

лизация административной власти сковывает творческий потенциал народа, мешает его обновлению.

В то же время славянофилы сочетали либерализм взглядов с отрицанием именно таких ценностей, как государство и право. Поэтому-то для них, как это ни странно, раньше всех открылась та истина, что децентрализация предполагает передачу полномочий и компетенций от государства общинным организациям.

Н. М. Коркунов относил понятие децентрализации к проблеме распределения функций власти между центральными и местными учреждениями. Он отличал децентрализацию от областной системы распределения предметов ведения между равными друг другу учреждениями на отдельных частях государственной территории<sup>1</sup>.

Согласно современным представлениям, децентрализация подразумевает передачу некоторой части властных полномочий органам местного самоуправления.

В современной науке административного права существует еще и понятие деконцентрации власти. Это понятие вводится специально для того, чтобы подчеркнуть, что властные полномочия не делегируются обществу, а происходит просто перераспределение власти по уровням правительственной администрации, передача полномочий от вышестоящих чинов государственной иерархии к нижестоящим.

Понятие децентрализации связывается некоторыми исследователями с функциями государства. По мнению А. Б. Венгерова, «есть вопросы, при решении которых централизация, понимаемая как монополия центра, не только неизбежна, но и полезна делу». Но есть другие вопросы, «где объективно требуется децентрализация функций государства»<sup>2</sup>. В общем по этому вопросу у современных исследователей особых расхождений нет.

Следует заметить, что в советской науке термин централизм долгое время употреблялся с эпитетом демократический. Разрабатывалась идея демократического централизма в управлении. В сущности, здесь идет речь о соотношении

общегосударственных (исходящих из центра) юридических норм, исполнение которых обязательно для государственных органов всех уровней, с делегированными этим органам полномочиями и элементами дискреционной власти.

Если посмотреть непредвзято на характер соотношения компетенции центра и мест в дореволюционной России и сравнить с тем, как все происходило фактически, тогда обнаружится, что именно в Российской империи осуществлялся «демократический централизм» с жестко заданной в законодательстве руководящей ролью центра и достаточно большим простором для творчества (произвола) на местах. Последнего в Российской империи оказалось даже больше. Особенно это стало заметно со второй половины XIX в., после учреждения земских органов территориального самоуправления. Однако можно найти и другие принципы управления и институты организации социально-политической сферы, заимствованные Советским государством у царской империи: конструкция Советов по образцу земств, сочетание периодов русификации с поддержкой национальных меньшинств и т. д.

В рамках самодержавного государства оказывалось вполне возможным экспериментировать с разными подходами к организации внутреннего управления. К таким экспериментам относится эпоха «просвещенного абсолютизма» Екатерины II. Учреждение для управления губерниями 1775 г. не только перенесло центр тяжести в управлении из центра на места, но и обеспечило соответствующее институциональное закрепление данного принципа: коллегии в большинстве своем были упразднены, включая юстиц-коллегию, а отраслевое управление сконцентрировалось на губернском уровне в руках наместников и в первую очередь губернаторов. Важно, что в дополнение к этому предусматривался достаточно действенный (хотя и не вполне реализованный) надзор сословных дворянских учреждений за государственными установлениями.

В начале XIX в. новая реформа государственного управления возродила принцип централизации. Были созданы министерства, каждое из которых имело агентов в губерниях и уездах. Это существенно принизило значение и

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1897. Т. II. С. 218-220.

<sup>2</sup> Теория государства / Под ред. А.Б.Венгерова. М., 1995. С. 157.

роль губернаторов, но не генерал-губернаторов, которые, правда, в это время сохранились преимущественно на окраинах страны. С этого времени в управлении империей как раз и начинают сочетаться принципы жесткой централизации с предоставлением иногда весьма широкой свободы представителям правительственной власти на местах, прежде всего генерал-губернаторам. Последние иногда рассматривались как некоторое выведенное из центра министерство. Им предоставлялось право играть активную роль в общем законодательстве, а также исполнять функции, отнесенные к компетенции отдельных министерств.

Р. Арон писал: «Чем выше положение чиновника в иерархии, тем ближе он по статусу к политическому деятелю...», т. е. «его функции - определять цели законодательства в рамках режима и ставить задачи перед самим режимом». Региональное значение генерал-губернаторов не должно сбивать с толку: это всегда были высокопоставленные чиновники, самые доверенные императору люди. По своему значению генерал-губернатор в ряду российской бюрократии был ближе всех к политическому деятелю. Здесь, правда, следует иметь в виду, что политическим деятелем, как правило, считается тот, кто занимает свой пост в результате народных выборов. В этом смысле в Российской империи до начала XX в. вообще не было политиков, за исключением деятелей земского и городского самоуправления. Органы местного самоуправления явились в России хорошей школой политической жизни, особенно для крестьянства, основной массы населения. Опыт земств показал, что не быстро и не просто, но неуклонно инертная масса крестьян, работая в земствах, осознавала свои интересы и включалась в созидательную деятельность на местах.

Другая интересная попытка найти практическое решение проблемы централизации в соотношении отраслевого и территориального управления была сделана в связи с реформами управления Сибирью (и Дальним Востоком). Отраслевой принцип, как известно, проводился на практике через систему министерств, воплощением территориального по праву считалась фигура генерал-губернатора.

Удаленность от центра и малочислен-

ность дворянства привели к некоторому искажению концепции губернской реформы Екатерины II: децентрализация управления приобрела чисто бюрократический характер, не имела ничего общего с дворянским самоуправлением, которое, по мысли императрицы, должно было стать оплотом децентрализации. Фактически это лишь вывело на первый план фигуру наместника, а с 1797 г. - губернатора. Несмотря на провозглашенное намерение следовать во внутренней политике по стопам бабки, Александр I на деле оказался последователем нелюбимого отца и развивал в управлении начала централизации. Это заставило его обратить внимание на особую потребность в соответствующем реформировании управления Сибирью.

Сибирь, как тогда казалось, нуждалась в приближении администрации к населению. С этой целью многолюдные уезды были разделены на комиссарства. В них назначались частные комиссары, подчиненные исправнику. Упор при этом делался на полицейское управление: считалось, что оно более оперативно и легко справится с задачами общего управления. В то время задачи полиции понимались широко и вовсе не ограничивались заботой о правопорядке.

Стремление к усилению роли полиции и с ее помощью к повышению эффективности управления представляет собой одну из традиционных установок российских властей. К осознанию, скажем, роли суда как фактора непосредственно влияющего на управление, пришли в России довольно поздно. Не случайно суд долгое время не был окончательно отделен от администрации и занимал по отношению к последней второстепенное положение.

Фигура губернатора с точки зрения возможности самостоятельных действий на местах была, конечно, значительно слабее генерал-губернатора. После учреждения в 1808 г. министерств губернаторы пытались настаивать на своем статусе «хозяина губернии», распространять власть на отдельные отрасли управления. В свою очередь вновь созданные учреждения отстаивали свою самостоятельность, ссылаясь на новейшие законы, прежде всего на Учреждение министерств.

Нередко в литературе можно встретить рассуждения о том, что централизации в России

не было и быть не могло из-за плохой коммуникации и даже всеобщего пренебрежительного отношения к закону. Представляется все же, что это не совсем верно, доказательством чему может служить обширная практика министерств и Сената по местным делам, большая переписка с центром, сохранившаяся в архиве каждой губернии. Но справедливо и то, что в самом законодательстве не было предусмотрено абсолютной централизации, что особенно проявлялось при формировании местных бюджетов.

Нельзя не согласиться с В. Остромом, утверждавшим, что «администрировать, управлять означает воплощать на практике концепции и идеи, переводить их в реальные дела. Достигнутые результаты зависят от того, как работают институты в качестве нормативно упорядоченных систем взаимоотношений. Один из самых важных вопросов при изучении любой системы правления - это то, как институты воздействуют на структуру стимулов, побуждающих людей действовать». Для этого нужно не ограничиваться сосредоточением внимания на правительствах, «необходимо учитывать и то, как люди думают и относятся друг к другу и как именно складывается сложная система их взаимоотношений»<sup>1</sup>.

Самоуправление присуще человеческому обществу. Оно естественно соответствует его потребностям на самых ранних стадиях развития, но только до тех пор, пока остается существенным, а часто и главным элементом системы управления обществом. Эта конструкция, однако, меняется по мере укрепления государства и постепенного отчуждения его от общества. Только с позиций теории отчуждения можно противопоставлять государственное управление общественному самоуправлению, поскольку речь, в сущности, идет о явлениях однородных. В литературе неоднократно отмечалось, что общей закономерностью возникновения современных государств было их формирование в условиях борьбы с различными проявлениями общественного самоуправления. Причем исход борьбы во многом определял степень свободы общества и меру проникновения авторитарных начал в данное государство.

Выше отмечалось, что Российское государство традиционно отличалось высокой степенью централизации управления. Однако говорить об этом следует с учетом двух важных дополнительных факторов, таких, как географический - необъятность территорий, и демографический - невысокая плотность населения и его рассеянность по территории. Это делало малоэффективным централизованное управление, не подкрепленное элементами самоуправления.

Ни один из периодов в истории Российского государства нельзя считать свободным от элементов самоуправления. В общем это ни у кого не вызывало сомнений и воспринималось как сама собой разумеющаяся истина: «Славянская раса, в некотором отношении, может быть, еще более покорлива и еще меньше обнаруживает нетерпения к самоопределению, чем романская; но она отличается от нее и приближается несколько к германской расе по тому развитому в ней смыслу к общинной собственности и самоуправлению, который играет большую роль в истории почти всех славянских народностей»<sup>2</sup>.

Даже в периоды наивысшего расцвета Российского чиновничьего централизованного государства элементы самоуправления сохранялись в городах и сельских общинах. Однако наряду с этим рождающимся «снизу» институтом самоуправления почти всегда существовали те, что насаждались «сверху».

В любом обществе существуют сельские и городские общины - основа территориального самоуправления, существуют те или иные формы объединений - корпоративных, сословных или профессиональных, религиозных, которые также служат основой соответствующих форм самоуправления общества. Эти формы общественного самоуправления, возникнув как самостоятельные, естественные формы, постепенно превращаются в допущенные государством с целью повышения эффективности управления системой государство-общество. Община играет в большинстве государств роль низшего звена управления, становясь тем самым фунда-

<sup>1</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 26.

<sup>2</sup> Бидерман К. Представительные учреждения с народными выборами // Конституционное начало, его историческое развитие и его взаимодействие с политическим и общественным бытом государств и народов. СПб., 1866. С. 9.

ментом государства.

Первая тенденция возникает как объективно существующее естественное право общины, признаваемое затем авторитетом государства. Такое представление о правах общин возникло в Бельгии в 30-х годах XIX в. в годы их борьбы против угнетения нидерландским парламентом. Общинная власть противопоставлялась законодательной, судебной и исполнительной: «Община старше государства; закон ее находит, а не создает». В Европе Нового времени борьба за коммунальную свободу, расширение коммунальных прав является составной частью борьбы с абсолютизмом. Затем в трудах немецких ученых развивается на этой основе мысль о «недопустимости полицейской опеки над общиной»<sup>1</sup>. Вторая тенденция реализует себя как принимаемый «сверху» закон-приказ<sup>2</sup>.

Российской традиции со времен Московского государства свойственно существенное преобладание институтов самоуправления, создаваемых государством на основании закона-приказа над теми, что порождаются самим обществом. Но обновление устаревших с точки зрения государственной власти институтов самоуправления возможно осуществить успешно лишь только при отсутствии антагонизма между элементами обновления и традиционными коренными началами.

В принципе можно утверждать, что успех реформ в данной области был тесно связан с умением законодателя представить дело так, чтобы общество чувствовало себя активным участником преобразований и считало новые институты самоуправления как бы продолжением ранее существовавших. Так земские учреждения Ивана Грозного несомненно вышли из общинного самоуправления, а одноименные институты XIX в. - из дворянского, крестьянского и городского.

Удачно была найдена теоретическая конструкция земской реформы 1864 г.: взятая на вооружение общественная теория самоуправления<sup>3</sup> вполне соответствовала общественному сознанию, тяготеющему к анархизму.

Этот опыт удачно использован в наше время: ст. 12 Конституции РФ 1993 г. исходит из негосударственной природы органов местного самоуправления. При всей теоретической и практической спорности утверждения о том, что власть на местах может быть «негосударственной», данная конструкция хороша тем, что позволяет привлечь активную часть общества в якобы отделенные от государства учреждения.

С другой стороны, следует отдавать себе отчет в том, что общественная и любая другая теория самоуправления строит некую идеальную модель, неизбежно упрощая и обедняя действительность. Полностью реализовать какую бы то ни было теорию на практике невозможно. Опыт земской реформы доказал это со всей очевидностью. Органы местного самоуправления проводят в жизнь мероприятия, относящиеся к государственным функциям, т. е. их полномочия по большей части делегированы государством. Это означает право государства контролировать осуществление таких функций. Об этом говорится и в ст. 132 Конституции РФ 1993 г. С другой стороны, органы местного самоуправления обладают правом местного нормотворчества и для того, чтобы деятельность их была эффективной, они нуждаются в принудительной власти. Земским учреждениям приходилось обращаться за помощью в местную полицию. Нет пока что соответствующего аппарата и у современных органов местного самоуправления. К услугам земств и городов были общие суды, и в наше время постепенно распространяется такая практика. Но опыт земской и городской реформ, проведенных во второй половине XIX в., свидетельствует также, что отрыв принудительной власти от органа местного самоуправления существенно снижает авторитет последнего.

Важной гарантией независимости органов местного самоуправления от центра, равно как и эффективности, было наличие у земских учреждений собственных средств. Пока в бюджете мест остается не более 5-10% собранных там средств, трудно говорить о децентрализации. Исторический опыт свидетельствует, что разговоры о независимости и суверенитете часто порождаются именно бюджетными диспропорциями. В большинстве случаев борцов за суверенитет вполне удовлетворил бы status quo при усло-

<sup>1</sup> Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 28.

<sup>2</sup> Нерсисянц В.С. Право и закон. М., 1983.

<sup>3</sup> Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865.

вии благоприятного для них решения проблемы местных бюджетов и финансов в целом.

Следует отметить, что сосуществование государственных и общественных форм управления не всегда оказывается возможным, хотя теоретически для такого сосуществования, казалось бы, нет препятствий. На ранних стадиях развития социума управление имеет договорные формы. После возникновения государства общественное самоуправление последовательно проходит стадии дополнения, равноправного сосуществования и, наконец, почти полного поглощения общественного самоуправления государством. Эта последняя стадия характерна для современного уровня развития государственности.

В государствах с неравномерным развитием территорий направление поиска взаимоприемлемых для центра и мест форм сотрудничества и взаимопомощи определяется различным социально-культурным уровнем развития соседствующих этнических, но, возможно, и территориальных, профессиональных, социальных и прочих групп. В этих случаях консервация традиционного образа жизни, включающего институты управления и способы разрешения конфликтов, представляется для менее «цивилизованной» в социально-культурном отношении группы единственным способом сохранения своей самобытности. Это, конечно, в том случае, если сохранение самобытности осознается данной общиной как значимая цель.

У правительства любой империи существует возможность проводить активную политику ассимиляции, приспособления колоний к социально-культурным традициям метрополии, уничтожая при этом самобытность ассимилируемых народов, но в то же время, ликвидируя ту экономическую и социокультурную разницу потенциалов, которая, в сущности, и дает метрополии возможность эксплуатировать ресурсы колоний. Насильственное внедрение имперских стандартов социально-культурной жизни, упразднение особенностей политико-правового быта составляющих империю территорий значительно облегчают (путем унификации), а значит, и удешевляют управление. Подобная политика проводилась в СССР. Но тем самым постепенно создавались условия для того, что-

бы этносы (или территориальные сообщества), вошедшие в состав страны, обучаясь на опыте более зрелой нации, постепенно осознавали себя как нацию и начинали претендовать на создание самостоятельной государственности. Не все этносы доходят до этой стадии: многие гибнут, растворяются в имперской нации, не вынеся натиска цивилизации. В этом смысле империи одновременно являются и губителями народов, и колыбелью наций.

Второй возможный путь - предоставить входящие в состав империи народы самим себе, никак не форсируя их ассимиляцию. Это надолго затормозит их политическое развитие, не создаст опасной угрозы для целостности империи. Для удобства управления в таких государствах часто унифицированные формы управления сочетаются с традиционными, присущими населению отдельных местностей. В принципе Российская империя придерживалась этого, второго направления в национальной политике.

Управление столь пространством в территориальном отношении государством, как Россия, не могло осуществляться только по типу централизованного административного управления, отчего самоуправление в тех или иных пределах допускалось всегда.

Поддержание порядка и взаимопомощь были традиционной функцией русской общины (верви) еще со времен Киевской Руси. Представители княжеской администрации, весьма малочисленной, не могли, да и не ставили перед собой цель реально управлять местными делами. По мере укрепления российской государственности происходило институциональное оформление и усложнение функций центральной власти, предпринимались попытки создания бюрократической власти на местах. Но посылаемые из центра чиновники (наместники и волостели) не могли обеспечить эффективного управления. Причин тому было много, но две заслуживают здесь особого упоминания: сознание безнаказанности по причине удаленности от центра порождало соблазн поправить свои дела путем всевозможных злоупотреблений, а отсутствие органической связи с местным населением затрудняло осмысление местных интересов, лишало чиновника чувства причастности к местному сообществу.

Иван IV (Грозный), видимо, учитывал эти соображения в земской реформе, предоставив право местным сообществам при желании управляться самостоятельно. Земские и губные учреждения на местах обязывались поддерживать общественный порядок, боролись с преступностью, собирали государственные налоги и, начиная с середины XVI в. посылали представителей в Земский собор. Такая система управления, в большой степени основанная на самоуправлении народа, просуществовала вплоть до конца XVII в.<sup>1</sup>

Реформы Петра I, призванные укоренить в России ранее неизвестные ей политико-правовые ценности Запада, не могли получить поддержки населения и привели, в конечном счете, к бюрократическому управлению с минимальным общественным участием.

Екатерина II имела возможность гораздо внимательнее отнестись к традиции общественного участия в управлении, что она и делала, сочетая в сфере управления элементы самоуправления. Принятое при ней Учреждение для управления губерниями 1775 г. отдавало право формирования местных управленческих и судебных должностей местному дворянству<sup>2</sup>. Дарованное еще Петром III и упорядоченное в 1785 г. дворянское самоуправление имело также право контролировать расходы местного управления (соблюдая историческую справедливость, следует отметить, что право это использовалось редко).

Отчужденность общества от государства достаточно четко проявлялась при организации и проведении выборов. В традицию вошло безответственное отношение к выборам: наиболее подготовленные кандидаты вовсе не стремились занять соответствующие должности, подчас то или иное лицо избиралось исключительно из желания досадить губернатору. Кстати, это явление наблюдается и теперь. Поэтому не всегда можно строить расчеты и делать прогнозы исходя из рациональных соображений.

В полной мере плодотворность идеи сочетания государственного и общественного элементов в управлении проявилась в земской

(1864 г.) и городской (1870 г.) реформах. В системе управления было удачно найдено сочетание общегосударственного, местного и корпоративного начал. Вертикаль государственного управления заканчивалась на уровне уезда, иногда доходя до волости. Ее в свою очередь дополняли органы территориального общественного управления (самоуправления) – земства. Выразителем корпоративных интересов стали органы дворянского (на уровне губернии и уезда) и крестьянского самоуправления (на уровне сел и волостей). Органы городского самоуправления решали территориальные и социальные вопросы одновременно.

Представляется, что трудности становления местного самоуправления в современной России частично могут быть объяснены именно тем, что за период Советской власти была утрачена культура не только территориального, но и общественного, корпоративного самоуправления. Именно поэтому часто можно услышать мнение, что органы местного самоуправления являются продолжением государственного управления, не слишком ориентированы на защиту интересов местного населения. Последнее же зачастую отстранено от реальных дел, решаемых местным самоуправлением. Процедуры, механизмы, формы участия граждан в местном самоуправлении, по сути дела, сводятся к их участию в выборах соответствующих органов. Плохо работают (там, где они вообще предусмотрены) механизмы обратной связи с населением. В связи с этим кажется вполне оправданным укрепляющийся в последнее время интерес к так называемому территориальному общественному самоуправлению, которое, несмотря на название, далеко не всегда является территориальным, а представляет собой всевозможные формы объединений граждан для защиты их общих интересов.

Самоуправление на уровне крестьянской общины сохранялось в России на всем протяжении ее истории. Неудивительно, что ее попытались сохранить и в ходе крестьянской реформы 1861 г. Община к тому времени продолжала играть важную фискальную и полицейскую роль, она оставалась в большинстве случаев субъектом права собственности на землю и, кроме того, играла роль своеобразного орга-

<sup>1</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высш. шк., 1983. С. 34-35.

<sup>2</sup> Там же. С. 120-121.

на социального страхования. Постепенно эта роль социальной защиты слабых приобретала все большее значение. Она, собственно говоря, уже начинала трансформироваться в сторону общины индивидуальной. После реформы экономически активная часть крестьян уходила в город - не только работать по найму, но часто создавать собственное дело. В этом случае они сохраняли за собой право на землю, если только семья продолжала жить в деревне.

Вполне уместным представляется напомнить, что попытки П.А.Столыпина решить аграрный вопрос за счет общины, упразднить общину в целом окончились неудачей. Это в большой степени явилось результатом недооценки живучести традиций в народном сознании. После Октябрьской революции 1917 г. роль дореволюционной общины частично была воспринята сельсоветами и колхозами. Именно потому, что оба института были вполне в русле традиции, они сумели прочно вписаться в социально-политическую организацию общества. Хотя совершенно очевидно, что традиционная форма имела принципиально отличное содержание: ни сельсоветы, ни даже колхозы не являлись органами самоуправления.

При характеристике общины как единой форме общественного управления сельских обывателей, создается иллюзия, что этот термин имеет одно и то же значение применительно ко всем регионам. Между тем за ним скрывается по меньшей мере три разновидности общины: родовая, соседская, или индивидуальная, и община как орган местного самоуправления.

Первый вид общины сохранялся в основном у горцев, некоторых групп кочевых и бродячих инородцев и отличался сохранением патриархальных и родовых ценностей в общественной организации: главенствующее положение старшего в роде, приниженное положение младших и женщин, сакраментальный характер права, отсутствие индивидуальных форм владения, кровная месть и другие институты, связанные с защитой всем родом каждого члена. Этот вид общины не обязательно даже привязан к территории, основной критерий общинной юрисдикции здесь принадлежность к роду.

Второй вид общины характеризуется от-

делением некоторых управленческих и судебных функций от семейно-родовой организации. Члены такой общины уже не всегда родственники, и соответственно возникает потребность в создании особых органов суда и управления. Появляются индивидуальные формы владения внутри общины, хотя общинное владение еще распространено или даже доминирует. В принципе к этому типу общины следовало бы отнести все те, где сохранялась круговая порука, несмотря на то, что данный институт является в той же мере пережитком родового строя, в какой и порождением государства, видевшего в нем удобное для сбора налогов приспособление.

Некоторые исследователи особо выделяют индивидуальную общину как самоуправляющуюся выборными органами власти. По мнению Л.Бадаляна, она базируется на частном или получастном владении землей. Основная фигура здесь - независимый индивидуальный хозяин на своем подворье. Но частное пользование землей при постоянных переделах, не являясь частным владением, дает, тем не менее, все «основные элементы, необходимые для существования индивидуальной общины. Каждый производит на свой страх и риск то, что считает нужным. Сам, а не «миром», платит подати и налоги, лично распоряжается произведенным продуктом. Необходимое условие существования такой общины - рынок как форма обмена между индивидуальными производителями»<sup>1</sup>.

Наконец, община как орган местного (территориального) самоуправления представляет собой уже институт современного государства, формируется из живущих в соседстве индивидов, заинтересованных в решении тех или иных местных проблем. Но здесь необходима одна важная ремарка: общество еще должно быть готово принять на себя бремя местных «польз и нужд» государственного значения. Вот для примера наблюдение Токвиля: «В Массачусетсе община - это основа основ управления обществом. Она является тем центром, где сосредоточены как все интересы, так и все чувства людей. Однако положение существенно меняется, когда попадаешь в штаты, где люди менее образованны и, следовательно, община в

<sup>1</sup> Бадалян Л. 1918 год - истоки монополии власти // Знание - сила. 1989. №10.С.23.



целом менее способна к разумным действиям и у нее меньше возможностей обеспечить надлежащее управление». Тогда роль общины в какой-то мере переходит к округу и он «превращается в крупную административную единицу, власти которой становятся промежуточным звеном между правительством штата и простыми гражданами» (Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 83). Такие общины существовали в Прибалтике и Финляндии.

В целом следует отметить, что вторая половина XIX в. примечательна тем, что разно-

образие форм управления в отдельных регионах Российской империи практически сменилось к этому времени достаточно унифицированным управлением, но с сохранением традиционных или исконных местных общинных форм. Именно на фоне достаточно однородного административного законодательства наиболее отчетливо проявлялась национальная самобытность вошедших в империю этносов. Законодательство первой половины XIX века и обычное право других народов было достаточно широко использовано в последующем законодательстве.

#### **Библиография:**

1. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 83.
2. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1897. Т. II. С. 218-220.
3. Теория государства / Под ред. А.Б. Венгерова. М., 1995. С. 157.
4. Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 26.
5. Бидерман К. Представительные учреждения с народными выборами // Конституционное начало, его историческое развитие и его взаимодействие с политическим и общественным бытом государств и народов. СПб., 1866. С. 9.
6. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 28.
7. Нерсисянц В.С. Право и закон. М., 1983.
8. Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865.
9. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высш. шк., 1983. С. 34-35.
10. Бадалян Л. 1918 год – истоки монополии власти // Знание – сила. 1989. №10. С. 23.