и все области, имеющие какое-либо значение для человеческого сообщества. Практика этого «нового милитаризма» нацелена на то, чтобы принципиально изменить направление развития цивилизации, насильственно создав новый мировой порядок.

Процесс внедрения методов и практик военного происхождения в жизнедеятельность гражданского общества может и не приводить к развязыванию полномасштабных вооруженных конфликтов. Однако он неизбежно влияет на функциональные и организационные аспекты социально-политических отношений, существенно трансформируя содержание политических процессов и предъявляя новые требования к обеспечению безопасности личности, общества и государства.

Список литературы

Клямкин, И.М. Постмилитаристское государство // Российское государство: вчера, сегодня, завтра. – М., 2007.

Либкнехт, К. Милитаризм и антимилитаризм. – М., 1960.

Ферреро, Г. Милитаризм ; пер. с итал. А.Ф. Гретман. – М., 1900.

© Цыбаков Д.Л., 2009

Д.Н. Судавцов

РАЗРАБОТКА ВРЕМЕННЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИИ ПРАВОВЫХ ОСНОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

СУДАВЦОВ Дмитрий Николаевич – соискатель ученой степени кандидата юридических наук, глава Промышленного района (Ставрополь)

Аннотация. *В статье рассмотрены проблемы правового обеспечения реформ местного самоуправления в период правления Временного правительства России в 1917 г.*

Ключевые слова: *реформа местного самоуправления, трансформация органов местного самоуправления, земские и городские учреждения, волостное земство, административные суды, судебный контроль.*

После Февральской революции и падения самодержавной власти Временное правительство, находившееся в состоянии войны, начало преобразования общественно-политической жизни в стране. Круг проблем, которые следовало решить правительству, был весьма обширен. Одной из важнейших его задач являлось правовое обеспечение реформирования

государственного управления и самоуправления, поскольку демократизация органов местного управления и самоуправления в стране началась стихийно. Чтобы успокоить российское общество, Временное правительство 15 марта сообщило на места, что Министерство внутренних дел разрабатывает закон о реформе местного самоуправления. Но медлительность правительства в этом вопросе вызывала недовольство, особенно на местах, где шли поиски новых форм управления.

Председатель правительства Г.Е. Львов, выступая перед журналистами, излагая свои взгляды на местное самоуправление, в частности сказал: «В области местного самоуправления программа Временного правительства совпала с властными указаниями самой жизни. В лице местных общественных комитетов и других подобных органов она создала уже зародыши местного демократического самоуправления, подготавливающего население к будущей реформе. В этих комитетах я вижу фундамент, на котором должно держаться местное управление. Комиссары Временного правительства, посылаемые на места, имеют своей задачей не становиться поверх создавшихся органов в качестве высшей инспекции, но лишь служить посредствующим звеном между ними и центральной властью и обеспечить процесс их организации и оформления»[1].

Но, как вскоре оказалось, действия правительства в отношении местного самоуправления резко изменятся. Оно постарается сосредоточить всю исполнительную власть в руках губернских и уездных комиссаров.

22 марта 1917 г. Временное правительство создало Совещание по реформе местного самоуправления и управления. Его возглавил министр внутренних дел, глава правительства Г.Е. Львов. Совещание было наделено значительными полномочиями и функционировало до 25 октября 1917 г., т. е. до передачи власти в стране в руки советов. Решая вопросы формирования новых органов власти, разработчикам законов приходилось учитывать складывающиеся реалии, требования населения о быстрейшей демократизации земского и городского самоуправления.

На первом заседании Совещания 26 марта 1917 г. были определены ближайшие задачи по проведению реформ в сфере управления, создания для этого необходимой правовой базы. Для практической работы в его составе было создано 13 комиссий по направлениям: о волостном земстве и поселковом управлении; по избирательному закону и по пересмотру земского и городового положений; о городском и уездном управлении; по разработке положений об управлении и самоуправлении в неземских губерниях и т. д. Было подчеркнуто, что все выборы в волостные и уездные земства, городские думы должны проводиться на принципах всеобщего, прямого равного и тайного голосования, без различия пола. Гласные губернских земств должны избираться на уездных земских собраниях и в городских думах. В состав комиссий вошли известные теоретики и специалисты

[1] Новое время. – 1917. –19 марта.

по вопросам местного самоуправления, юриспруденции: Н.Н. Авинов, Б.Б. Веселовский, Н.И. Лазаревский, В.Н. Твердохлебов и другие, а также практики.

Комиссии в спешном порядке приступили к работе. По условиям того времени, реформирование местного управления сводилось к изданию Временным правительством ряда указов, которые, отвечая общему плану преобразования местного управления, не должны и не могли явиться органическими законами, регулирующими весь строй местного управления. Указы Временного правительства, идя навстречу неотложным запросам действительности в области устройства местного управления, имели своей задачей урегулировать ход жизни на местах и таким образом подготовить почву для восприятия и усвоения населением будущих основных, органических законов, которые даст законодательный орган, определенный Учредительным собранием.

В адрес правительства и Совещания с мест шло множество предложений, высказывались требования о скорейшем принятии законов по вопросам местного самоуправления. При организации работ Совещание исходило из того, что система местного управления и самоуправления, расстроенная мартовскими событиями, должна быть заново организована на основах, соответствующих требованиям времени. Главными элементами системы местного управления и самоуправления, которым следовало найти отражение в законодательных актах, должны были стать органы самоуправления в губерниях, уездах и мелких сельских единицах, в городах и их районах. Органы правительственной администрации, несущие функции общего надзора и контроля, – в губернских и уездных центрах – и специальные органы правительственной администрации, выполняющие отдельные задачи управления; органы административной юстиции в губернских и уездных центрах[1].

Количественный состав распорядительных органов самоуправления земских собраний и городских дум определялся особым расписанием для уездных и губернских земств в соответствии с численностью населения для поселков, волостей, городов. Поселковым управлениям, волостным собраниям и городским мелким единицам должно предоставляться право иметь по их усмотрению коллегиальные или единоличные исполнительные органы.

15 апреля 1917 г. Временное правительство приняло закон о реформе городского самоуправления. Правительством были утверждены правила проведения выборов гласных городских дум на основе прямого, всеобщего, равного и тайного голосования. В выборах участвовали все достигшие 20-летнего возраста без различия пола, вероисповедания, национальности, проживавшие или имеющие оседлость в городе, находящиеся на военной службе. Предлагалось срочно составить списки избирателей. Текст

[1] См.: Земское дело. – 1917. – № 8. – С. 348.

закона на следующий день был опубликован. Такая срочность была одним из свидетельств серьезного положения дел с местным самоуправлением в стране[1]. Согласно принятым временным правилам, была введена пропорциональная избирательная система. Пассивное избирательное право было распространено не только на обладавших правом участия в голосовании, но и всех, кто удовлетворял требованиям, установленным для участия в выборах.

Провозгласив предстоящую реформу местного самоуправления, Временное правительство не торопилось вводить волостное земство, хотя многие считали, что законопроект о волостном земстве был практически готов. Имелся в виду законопроект, принятый в свое время Государственной думой, но не утвержденный Государственным советом, который следовало доработать с учетом сложившихся реалий. В то время крестьянство в основной своей массе было готово к реформе местного самоуправления на уровне волости. Но оно не хотело ждать и не могло мириться с медлительностью правительства. Свидетельством тому было нарастание движение крестьянства по упразднению волостных правлений: все чаще изгонялись волостные старшины, создавались не санкционированные правительством новые органы власти в форме различного рода комитетов, советов, крестьянских общественных организаций. Ситуация требовала немедленного решения вопроса, что было бы в пользу волостного земства.

Наконец 21 мая 1917 г. Временное правительство приняло «Положение о волостном земстве» и правила о введении его в действие[2].

Согласно Положению, на волостные земства возлагались обязанности, которые исполняли волостные правления и волостные старшины. Упразднялись волостные сходы, попечительства, продовольственные комитеты. Волостным земствам на основе гражданских законов предоставлялось право приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в союзы и товарищества, облагать денежными сборами находящееся в пределах данной волости имущество, устанавливать особые сборы. Таким образом, волостное земство наделялось широкими правами и полномочиями на своей территории, являлось полновластным хозяином на ней и имело свой независимый бюджет.

Волостным земствам подлежали дела местного общественного хозяйства и управления: заведование земскими повинностями, капиталами и имуществом волостного земства, содействие в возникновении потребительских обществ, благоустройство местных дорог, борьба с пожарами, попечение об образовании, здравоохранении, призрении бедных, благоустройстве, устранение недостатка в продовольствии, участие в мероприятиях по улучшению санитарных условий и ветеринарного надзора, развитие земледелия, промышленности, торговли, создание кредитных учреж-

[1] См.: Вестник Временного правительства. – 1917. – 15 апреля.

[2] См. там же. – 25 мая.

дений, оказание юридической помощи населению, охрана общественного порядка и безопасности.

Чтобы придать волостному земству властные функции на местах, правительство особо подчеркнуло, что с введением волостных земств упразднялись различного рода комитеты, образованные населением, как по собственной инициативе, так и по указанию МВД, которые приняли в свое ведение дела, относящиеся к компетенции волостных земств.

Отношения волостного земства с уездным, а в некоторых случаях и с губернским, должны строиться на основе заключаемых между ними соглашений. В то же время над волостным земством устанавливался жесткий контроль. Уездные и губернские земские управы могли ревизовать волостные управы, создавая для этого комиссии.

Создавая волостное земство, правительство предусматривало и контроль над ним. Для надзора за принимаемыми решениями в каждом уезде учреждалась должность административного судьи. Ему в недельный срок должны были предоставляться копии всех постановлений. Если административный судья находил постановление незаконным, он приостанавливал его исполнение волостной управой. Судья мог требовать от волостной управы необходимые сведения и проводить ревизии их делопроизводства. Если он находил нарушения закона, то мог возбуждать против управы протест, уголовное обвинение в суде. Закон об административных судах открывал возможности судебного контроля не только за постановлениями волостных земских собраний, но и над административными актами, совершенными учреждениями и лицами волостного самоуправления.

Распорядительным органом волостного земства являлось собрание гласных, собиравшееся 3-4 раза в год или по мере необходимости решения вопросов. Проводить их предусматривалось в присутствии жителей волости, что позволило бы им ближе стоять к населению, которое могло контролировать гласных, способствовать их лучшей работе. Собрание составляло сметы доходов и расходов, устанавливало сборы с населения и расходование средств. Исполнительным органом являлась волостная управа, избираемая волостным земским собранием и занимающаяся реализацией постановлений и повседневными делами.

Временным правительством большое внимание уделялось контролю законности действий городского, земского, волостного, поселкового управления. Такими органами надзора являлись: а) Первый департамент Сената; б) в губернии – особое отделение окружного суда, распространяющее компетенцию на всю губернию, даже если в судебном отношении окружный суд охватывал не всю губернию; в) в уезде создавался особый орган административной юстиции; г) губернский и уездный представители центральной власти.

Уездным органом административной юстиции являлся мировой съезд. Заведование делопроизводством, подготовка административных дел к до-

кладу и слушанию возлагалась на одного из участковых мировых судей по избранию мирового съезда. Имелось также в виду определение форм контроля за местным самоуправлением. Право обжалования постановлений земских собраний и городских дум, действий исполнительных органов принадлежали: а) губернскому и уездному комиссару; б) лицам и учреждениям, интересы которых нарушены постановлениями земского собрания или городской думы[1].

21 мая было утверждено положение о выборах уездных и губернских гласных, а 9 июня «Об изменении действия положения об уездных и губернских земских учреждениях впредь до издания нового о них положения».

Одной из важных проблем, вставших перед Временным правительством с первых дней деятельности, было правовое решение вопроса о вводе земства на всей территории России с тем, чтобы решить тот вопрос, вокруг которого десятилетиями разворачивались острые дискуссии, на чем строила свою политику либеральная оппозиция по отношению к правительству.

К началу Первой мировой войны земские учреждения были введены в 43 губерниях Европейской России. Введение земства на окраинах, в национальных районах всячески тормозилось под различными предлогами. Главной же причиной была слабость позиций местных помещиков, недостаточная русская прослойка, отсутствие цензового элемента в такой мере, чтобы можно было сформировать цензовое земство, а также наличие многих национальностей, представителей которых русификаторская политика правительства не предполагала привлекать к самоуправлению. При этом зачастую указывалось на культурную отсталость многих народностей как на серьезное препятствие к введению там земства. Несмотря на сложности и трудности система земского самоуправления проникала в Сибирские губернии, Закавказье, Степной край, Туркестан и другие территории, которые были заняты казачеством.

Анализируя деятельность земских и городских учреждений в империи, законодатели учитывали, что в прошлом стремление земских учреждений объединяться для развития своей деятельности в союзы и товарищества тормозилось властью из опасения, что в них может развиться оппозиционность к самодержавию. Но земство постоянно стремилось к объединению, исходя из жизненных потребностей. Поэтому оно создавало союзы в виде товариществ земств по закупке сельскохозяйственных машин и т. п.

Временное правительство особым законом утвердило Правила о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений, которыми предусматривалась регламентация различных видов добровольных объединений исходя из функций и целей их создания. Право создания того или иного вида объединения предоставлялось губернским, уездным и волостным земским учреждениям, а также городским

[1] См.: Земское дело. – 1917. – № 8. – С. 345–347.

и поселковым управлениям на основе постановлений соответствующих земских собраний, городских и поселковых дум.

Товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии, то есть для коммерческих целей, направленных на удовлетворение общих потребностей. Союзы могли создаваться, как общие – по всем предметам ведения этих учреждений, так и специальные – по отдельным отраслям их ведения. Таким союзам могли передаваться все права земских собраний и городских дум за исключением права налогообложения и издания обязательных для населения постановлений. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей земских и городских учреждений, могли созываться съезды их представителей[1].

7 июня 1917 г. на заседании Временного правительства было утверждено положение о Всероссийском земском союзе, который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые: а) потребностями и задачами общеземского характера и б) войной и ее последствиями, в) иные мероприятия по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями. Для решения поставленных задач Земскому союзу предоставлялось право учреждать предприятия, учебные заведения, издавать и распространять печатные материалы. Управление Союзом осуществлялось собранием уполномоченных, в состав которого входило по три представителя от губернии, избираемых губернскими земствами.

Приняв законы о выборах в городские думы и волостное земство, Временное правительство в мае-июне 1917 г. издало наказы по городским выборам и по выборам в волостные земские собрания, в губернские и уездные земства, на основе которых должна была идти практическая работа на местах.

Таким образом была создана законодательная база для проведения в государстве демократических реформ в системе управления и местного самоуправления.

К лету 1917 г. в формировании местного управления России завершился очень важный первый этап в жизни местного самоуправления после свержения самодержавия. Согласно разработанным законодательным актам, в России создавался новый тип земского и городского самоуправления. Он значительно отличался, особенно по социальному составу, от существовавшего при самодержавном строе. Прошла его стихийная демократизация, в ходе которой подавляющее большинство земских и городских органов самоуправления были зачастую произвольно пополнены представителями различных слоев населения. Страна вступала в важную для местного самоуправления полосу практической реализации законоположений о реформировании местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права и всесословности.

[1] См.: Собрание узаконений. – № 156. – Ст. 844.

Осень 1917 г. оказалась решающим этапом в историческом развитии России и местного самоуправления. В декларации Временного правительства 25 сентября отмечалась необходимость следующих шагов: «Осуществление и дальнейшее развитие демократических законов о местном самоуправлении с целью постепенной передачи всех функций местного управления в руки органов местного самоуправления. При сохранении за правительственными комиссарами надзора за законностью действий местного самоуправления и прекращения полномочий общих исполнительных комитетов с момента выбора органов местного самоуправления»[1].

Видя, что рассчитывать на скорое завершение выборов в волостное земство и городские думы не приходится, правительство приняло решение создать специальные комиссии по выборам в Учредительное собрание. Они должны были заниматься выборами независимо от выборов в местное самоуправление. 8 сентября МВД дало указание, чтобы к 21 сентября были образованы избирательные участки с учетом выборов в местное самоуправление, применительно к волостям, не допуская соединения двух и более волостей.

В этих условиях правительство все больше демонстрировало свою несостоятельность и неспособность проводить политику в интересах широких народных масс. Затягивание решений многих важнейших вопросов жизни страны оно относило на счет предстоящего Учредительного собрания, которое должно было определить форму государственного устройства, решить важнейшие вопросы государственного и местного управления Россией.

Уже ничто не могло остановить революционный процесс. Второй Всероссийский съезд советов 25–26 октября 1917 г. низложил Временное правительство, передал власть на территории России в руки советов, избрал новое правительство – Совет народных комиссаров. Временному правительству реализовать в полной мере свои законы по проведению реформ не удалось.

Список литературы

Безобразов, В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1852.

Буров, Е.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов н/Д, 2000.

Градовский, А.Д. Начало государственного права // Градовский, А.Д. Собр. соч. – Т. IX. – СПб., 1904.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М, 1995.

Проблемы становления местного самоуправления в Ставропольском крае : сб. статей. – Ставрополь, 2003.

© Судавцов Д.Н., 2009

[1] Революция 1917 года (хроника событий). Т. IV, август–сентябрь. – Л., 1924. – С. 405.