

## ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВСЕРОССИЙСКИМ ВРЕМЕННЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

П. Е. Соборнов

*Нижегородская академия МВД России*

Поступила в редакцию 26 апреля 2023 г.

**Аннотация:** рассматриваются проблемы поиска Всероссийским Временным правительством в период марта по октябрь 1917 г. оптимальной модели реформирования органов местного самоуправления в условиях невиданных ранее процессов децентрализации. На основе анализа документов Всероссийского совещания по реформе местного управления и самоуправления, а также протокола частного совещания губернских комиссаров Временного правительства, статей ведущих журналов органов местного самоуправления революционной эпохи «Земское дело», «Городское дело» и трудов теоретика и практика проведения реформы местного самоуправления Н. М. Тоцкого автор статьи пришел к выводу о выделении двух периодов в развитии доктринальных подходов реформы местного самоуправления на одном из переломных этапов в истории Российского государства. Попытки же Всероссийского Временного правительства во главе с Г. Е. Львовым и А. Ф. Керенским воспринять Британскую модель местного самоуправления вошли в противоречие с попытками органов местного самоуправления присвоить себе функции органов государственной власти на местах. Это противоречие вызвало нарастание ведомственных конфликтов, которые привели к расстройству всей системы местного управления и самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Всероссийское Временное правительство, правительственные комиссары, городские думы, земские управы, реформы.

**Abstract:** the article examines the problems of search by the All-Russian Provisional Government, in the period March–October 1917, for the optimal model of reforming local governments in the conditions of previously unprecedented decentralization processes. Based on the analysis of the documents of the All-Russian meeting on the reform of local governance and self-government, as well as the minutes of a private meeting of the provincial commissars of the Provisional Government, articles of the leading journals of local self-government bodies of the revolutionary era «Zemskoe Delo», «Urban business» and the works of the theorist and practice of carrying out reform of local self-government – N. M. Totsky, the author of the article came to the conclusion that two periods were allocated in the development of doctrinal approaches to the reform of local self-government at one of the turning points in the history of the Russian state. Attempts by the All-Russian Provisional Government, headed by G. E. Lvov and A. F. Kerensky to perceive the British model of local self-government came into conflict with attempts by local governments to appropriate the functions of local government bodies. This contradiction led to an increase in departmental conflicts, which led to a disorder of the entire system of local government and self-government.

**Key words:** local self-government, All-Russian Provisional Government, government commissars, City Duma, Zemstvo councils, reforms.

Февральская революция 1917 г. в России ознаменовалась ликвидацией монархической формы правления, существовавшей на протяжении нескольких столетий. За короткий период времени, в условиях Первой мировой войны, приходилось выстраивать систему управления государством по республиканскому принципу. Эта система управления была представлена Всероссийским Временным правительством, стремящимся сформировать систему органов местного управления в лице председателей «губернских и уездных земских управ, на которых возлага-

лись должности губернских и уездных комиссаров правительства» [1, л. 4]. При своем назначении правительственными комиссарами председатели губернских и уездных земских управ уже в марте 1917 г. начали сталкиваться с элементами самоорганизации граждан в российской провинции, нашедшими свое выражение в создании исполнительных комитетов общественных организаций. Эти самопровозглашенные комитеты общественных организаций начали присваивать ряд управленческих полномочий в сфере местного управления, квалифицировались в качестве «совокупности центробежных разрозненных анархических действий» [2, с. 427]. МВД Всероссийского Временного правительства констатировало в

одной из телеграмм: «После переворота в целом ряде местностей издание обязательных постановлений осуществляется местными исполкомами и МВД Временного правительства не всегда бывает не осведомлено о тех обязательных постановлениях, которые местными исполнительными комитетами издаются» [3, л. 25].

Отсюда перед *Всероссийским Временным правительством* уже весной 1917 г. вставали задачи создания «твердой» власти на местах и органов местного самоуправления, пользующихся безусловным доверием населения, организации механизма реализации государственного управления на местах; разграничения компетенции органов государственного управления и местного самоуправления на местах, ограничение функций самопровозглашенных исполнительных комитетов общественных организаций.

Разрешение этих проблем было связано с поиском оптимального *доктринального подхода к реформированию местного самоуправления, под которым понимается система упорядоченных идей о принципах и способах разграничения компетенций органов управления и самоуправления.*

Модель функционирования губернских и уездных земских управ и городских дум, существовавшая до Февральской революции 1917 г., в Российской империи демонстрировала свою несостоятельность в новых условиях. Ведь до февраля 1917 г. эти структуры «не могли приводить в действие хозяйственно-распорядительные функции без вмешательства администрации и полиции» [4, с. 467]. В условиях роста революционных настроений в российском обществе такая модель функционирования органов местного самоуправления оказывалась неприменимой.

После Февральской революции 1917 г. возникли попытки провести реформу местного самоуправления и на местах в городах и губерниях в смысле увеличения прав органов самоуправления и выхода органов местного самоуправления из подчинения региональным органам государственной власти. Были поставлены проблемы использования зарубежного опыта организации местного самоуправления – французского и английского. *Французская доктрина местного самоуправления* подразумевала строгую централизацию и подчинение местного самоуправления органам региональной власти: «Во Франции начало государственное, центральное, поглотило начало местное. Страна управляется префектами, мэрами, полицейскими, непосредственно или косвенно являющимися агентами центральной власти» [5, с. 255]. Коллегиальные же органы местного самоуправления являются в такой модели лишь структурами, обладающими совещательными правами на местах, без осуществления распорядительных функций. Такой подход к местному самоуправлению в условиях революции

был неприменим, так как в российских регионах начался процесс создания общественных структур, стремящихся стать органами государственной власти. А централизация в руках государства функций местного самоуправления вызывала ассоциации с самодержавно-монархическим строем дореволюционной России.

Британская модель местного самоуправления исходила из того факта, что коллегиальные органы местного самоуправления брали на себя управленческие обязанности. Эта концепция не подразумевала системы централизации власти в руках органов регионального управления. Данное понимание специфики органов местного самоуправления не подразумевало вообще четкого разделения в регионах страны на органы власти и управления и органы местного самоуправления. К достоинствам такой системы местного самоуправления относятся отсутствие конфликтов органов региональной власти и органов местного самоуправления, предоставление органам местного самоуправления возможностей самостоятельного решения.

Именно Британская модель местного самоуправления была желательной по этим причинам для России – «нам кажется, что для России всего целесообразнее пойти по пути английского объединения». Речь шла об объединении органов местного управления и местного самоуправления в функциях губернских и уездных земских управ. При этом надзор за законностью действий органов местного самоуправления «должен быть поручен особым административным отделениям окружных судов».

Компетенция земских управ и городских дум должна быть теперь расширена и включать в себя управление всеми без исключения местными делами: «Городам должно быть предоставлено то же разнообразие источников обложения, как и государству – город может устанавливать в свою пользу налог подоходный, поимущественный. Кроме того, города должны получить право на субсидирование со стороны государственной власти, на определенных условиях и на определенные цели» [там же, с. 257].

На фоне таких безграничных полномочий органов местного самоуправления все попытки губернской власти Временного правительства – комиссаров надзирать за действиями земских управ и городских дум воспринимались в качестве дореволюционного управленческого анахронизма и порождали попытки *формирования доктринальных основ местного самоуправления*, вызывавших оживленные дискуссии в отечественных ведомственных журналах, издаваемых в период Первой мировой войны Всероссийским земским и городским союзом (Земгором) – «Земское дело» и «Городское дело». На страницах этих изданий публиковал свои статьи один из крупнейших специ-

алистов в области муниципального права Николай Максимович Тоцкий (1891–1938), который был не только теоретиком в этой сфере, но и, занимая пост вице-директора Департамента общих дел МВД Всероссийского Временного правительства, участвовал в формировании постоянно действующего Совещания по реформе местного управления и самоуправления при МВД Временного правительства. В своей работе Н. М. Тоцкий писал: «Едва ли со времени законодательных работ графа М. М. Сперанского в начале XIX века законодательство шло с таким необычайным подъемом и быстротой, как это имело место в Совещании». Его работа «Реформа городского самоуправления» [6, с. 1] заложила *основные доктринальные принципы городского самоуправления в «новой», обновленной России*, которые легли в основу реформы Временного правительства:

– на низовом уровне власти должны быть созданы органы местного самоуправления – волостные земства, выборы в которые должны были проходить перед выборами в уездное и губернское земство;

– отмена имущественного ценза на выборах в земские органы и введение в земские органы уездного уровня представителей волостных земств, а в земские органы губернии – представителей уездных земских управ. В соответствии с Постановлением Всероссийского Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум и участковых городских управлениях», подписанным 15 апреля 1917 г., был отменен имущественный ценз на выборах, избирательное право вводилось как для мужчин, так и для женщин, достигших 20 лет и проживающих в городе. Единственными основаниями для ограничения избирательных прав были отсутствие оседлости и российского гражданства, умалишенное состояние [там же, с. 21]. Новшеством в избирательном законодательстве стало право осуществлять пассивное избирательное право, которое получили военнотруженики, в том случае если их часть находилась на территории города или уезда;

– проведение выборов в органы местного самоуправления в качестве равных, тайных и прямых. При этом такие выборы признавались «самыми демократическими на земном шаре» [там же, с. 29];

– ликвидация института земских участковых начальников, введенного в царствование императора Александра III, для сохранения административной властной власти над земствами. Судебные дела земских участковых начальников предполагалось передать созданному институту временных судей, а «административные дела земских участковых начальников по проверке законности приговоров сельских обществ поручить уездным комиссарам Временного правительства» [7, л. 4]. Второй же инстанцией проверки законности действий сельских

обществ должен быть «уездный съезд, в составе уездного комиссара правительства и членов уездных и волостных земских управ;

– организация районных дум в городах с населением в менее чем 150 тысяч человек для удобства управления городом, решения продовольственных и санитарных задач.

Таким образом, к доктринальным основам местного самоуправления относились:

– передача всех управленческих задач на местах в ведение земских управ губернского, уездного и волостного уровня власти управленческих полномочий, в том числе и функции внутренней безопасности государства; создаваемая в марте–апреле милиция Всероссийского Временного правительства была также передана «в непосредственное ведение земских и городских общественных управлений, которым и были переданы все денежные средства, назначенные на содержание чинов наружной полиции в 1917 году» [8]. Такие органы городского и земского самоуправления, созданные на демократической основе, должны были, по мысли чиновников МВД Временного правительства и идеологов реформы, способствовать организации «народной власти», пользующейся безусловным доверием общества, и являться опорой Всероссийскому Временному правительству.

С другой стороны, Временное правительство постоянно торопилось передать управленческие полномочия на местах земским управам и городским думам, надеясь на тот факт, что самопровозглашенные управленческие структуры на местах – исполнительные комитеты общественных организаций и советы рабочих и солдатских депутатов, «выдвинутые во время переворота, подлежат считать с момента образования новых органов местного самоуправления утратившими полномочия в области местного самоуправления» [9, л. 64].

Такое увеличение властных полномочий в российских регионах земских управ и городских дум, передача им функций центра и их демократизация оказали огромное воздействие на попытки представителей органов местного самоуправления добиться не только отмены контрольно-надзорных функций над своей деятельностью со стороны губернских и уездных комиссаров как представителей центральной власти Временного правительства. Так, например, в августе 1917 г. в процессе проведения Совещания по реформе местного управления и самоуправления, на котором обсуждался проект «Положения о губернских и уездных комиссарах Временного правительства», городские головы как главы органов местного самоуправления российских городов потребовали:

– своего участия в назначении комиссаров Всероссийского Временного правительства – «критику вызвало предложение об изменении порядка назна-

чения комиссаров и замены этого принципа назначения принципом избрания на местах» [там же, л. 83];

– отменить право уездных комиссаров приостанавливать действия органов местного самоуправления с помощью принятия обязательных постановлений органами местного самоуправления 2/3 голосов депутатов [там же, л. 65];

– отменить процедуру надзора за законностью действий органов местного самоуправления со стороны губернских и уездных комиссаров Временного правительства путем отмены формулировки о том, что фраза «комиссар – представитель Временного правительства» имеет очень широкое смысловое содержание и ведет к превышению контрольно-надзорных функций комиссара над органами местного самоуправления. Например, Петроградский городской голова Н. Н. Шрейдер потребовал на совещании того, что «не комиссару следует предоставлять надзор за законностью деятельности органов местного самоуправления, а органу Министерства Юстиции Временного правительства» [там же, л. 89]. Позиция Временного правительства, изложенная высокопоставленными чиновниками МВД Всероссийского Временного правительства – заместителем МВД Всероссийского Временного правительства В. Я. Гуревичем, начальником отдела местного хозяйства Н. Н. Авиловым, вице-директором Департамента общих дел Н. М. Тоцким – на этом совещании начала меняться с попустительской на запретительную в отношении органов местного самоуправления – земских управ и городских дум. Ими были отмечены факты того, что «ни в теории и ни в практике в демократических государствах государственное управление не было построено так, чтобы все местное управление было передано местному самоуправлению». При этом особое значение приобретал учет Британского опыта государственного управления: «В Англии, например автономное местное самоуправление в интересах правильного развития общей государственной жизни стесняется властью центрального правительства». Именно поэтому, в силу потери контроля над местной властью, Всероссийское Временное правительство в сентябре 1917 г. на совещании пыталось отстаивать:

– контрольно-надзорные функции за законностью действий органов местного самоуправления;

– идею невозможности переподчинения губернских комиссаров Временного правительства Министерству юстиции;

– идею невозможности органов местного самоуправления отчитываться перед МВД Временного правительства, минуя правительственных комиссаров по той причине, что «органы местного самоуправления не могут дать сведений об отраслях, которые не подчинены их ведению и что правильные отчеты

правительству могут давать лица, независимые от интересов местной жизни» [там же, л. 91]. Таким образом, можно прийти к следующим выводам:

– процесс развития доктринальных основ реформы местного самоуправления Временного правительства прошел два основных этапа – март–июль и июль–октябрь 1917 г.;

– на первом этапе развития доктринальных подходов своей реформы Временное правительство шло по пути расширения функциональных полномочий земских управ и городских дум, наделяя последние всеми правами не только местного самоуправления, но и управления на местах, стремясь противопоставить органы местного самоуправления самопровозглашенным комитетам и советам. Все это привело к фактической ликвидации института губернских и уездных комиссаров Временного правительства уже летом 1917 г., обострению конфликтов между органами управления и самоуправления на местах – в российских губерниях;

– на втором этапе развития доктринальных подходов своей реформы Всероссийское Временное правительство попыталось провести мероприятия по централизации аппарата управления на местах, но столкнулось с местническими, *децентрализаторскими*, по сути, устремлениями волостных, уездных, губернских земских управ и городских дум, что довершило общий распад всей вертикали власти Временного правительства к началу осени 1917 г.;

– попытки восприятия британской модели при проведении реформы местного самоуправления Временным правительством входили в противоречия со стремлением органов местного самоуправления присвоить себе управленческие полномочия, что привело к нарастанию конфликтов между органами государственной власти Временного правительства и земскими управами и городскими думами как органами местного самоуправления России.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Центральный архив Нижегородской области (далее – ЦАНО). – Ф. 1882. – Оп. 1. – Д. 19. Телеграммы, циркуляры и циркулярные письма МВД и Губернского комиссара Временного правительства 1917 года.
2. Два пути // Земское дело : еженедельный журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. – 1917. – № 19–22. – С. 427–429.
3. ЦАНО. – Ф. 1882. – Оп. 1. – Д. 81. Об издании и отмене обязательных постановлений Нижегородского губернского комиссара Временного правительства.
4. П. В. Земство и милиция / П. В. // Земское дело : еженедельный журнал для разработки земских вопросов и всестороннего освещения деятельности и нужд земского самоуправления в России. – 1917. – № 23–24. – С. 467–470.

5. Тоцкий Н. М. Великие реформы / Н. М. Тоцкий // Городское дело. – 1917. – № 7 (апрель). – С. 255–257.

6. Тоцкий Н. М. Реформа городского самоуправления / Н. М. Тоцкий. – Петроград : Муравей, 1917. – 31 с.

7. ЦАНО. – Ф. 1882. – Оп. 1. – Д. 10. Копии протоколов совещаний о реформе местного самоуправления МВД Всероссийского Временного правительства.

8. Вестник Временного правительства. – 1917. – № 35 (20 апреля). – С. 2.

9. ЦАНО. – Ф. 1882. – Оп. 1. – Д. 77. Справочные листы Совещания по реформе местного самоуправления и управления, образованного при МВД Временного правительства.

*Нижегородская академия МВД России*

*Соборнов П. Е., кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права*

*E-mail: sobornovpavel@inbox.ru*

*Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Sobornov P. E., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law*

*E-mail: sobornovpavel@inbox.ru*