

УДК 342.553 (470+571) «19»

UDC 342.553 (470+571) «19»

О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

THE STATE OF THE LAW OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AT THE BEGINNING OF THE XX CENTURY

Иваненко Игорь Николаевич
доцент кафедры административного и финансового права, к.ю.н.

Ivanenko Igor Nikolaevich
Cand.Leg.Sci., associate professor of the Administrative and finance law department

Чуева Арина Сергеевна
доцент кафедры административного и финансового права, к.ю.н.
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Chuyeva Arina Sergeevna
Cand.Leg.Sci., associate professor of the Administrative and finance law department
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

Анализ законодательства о местном самоуправлении в данный период подтверждает актуальность рассмотрения вопросов правового регулирования статуса органов местного самоуправления. Приведенный обзор законодательства о системе местного управления и самоуправления позволяет сделать ряд выводов о будущей системе муниципальных органов

The analysis of the legislation of local government during this period confirms urgency of consideration issues about legal regulation of the local governments' status. The provided review of the legislation of local management system and self-government allows to make a number of conclusions about future system of municipal authorities

Ключевые слова: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕФОРМА

Keywords: LOCAL GOVERNMENT, LEGISLATION, REFORM

После издания Городового положения 1892 года городское самоуправление вплоть до реформ Временного Правительства не подвергалось существенным изменениям, в отличие от земского.

Так, 12 июня 1900 года были изданы законы о предельности земского обложения и о народном продовольствии. Издание первого закона, ограничившее земское право самообложения, вызвало множество протестов со стороны земств. Этот документ запретил земским учреждениям увеличивать свою смету более чем на 3% по сравнению с предшествующим годом, причем за отправную точку принят был совершенно случайный размер земского обложения – тот, который был определен на 1900 год. Одновременно земствам запретили заниматься вопросами помощи голодающим районам, возложив данную проблему на земских начальников.

Вслед за тем Министерством народного Просвещения было предложено издать «Наказ училищным советам», цель которого – отлучить

земство от участия в деле народного образования; земства требовали, чтобы «Наказ» до утверждения был сообщен земским собраниям для отзыва, но такое ходатайство земств было отклонено Правительством, а сам «наказ» не был издан. На не прекращавшиеся ходатайства земств о разрешении им издания общеземского органа, Хозяйственным Департаментом Министерства Внутренних Дел разослано было земским управам объявление об издании им с 1 января 1900 года сборника «Вестник земского и городского хозяйства». Относительно других, нежелательных Правительству, требований земства принимались энергичные меры к их безуспешности. В 1900 году Министерство Внутренних Дел отложило осуществление мысли введения земства в северо-западных и юго-западных губерниях.

Все эти мероприятия не имели никакого влияния на земства, а лишь побудили его деятелей к большей сплоченности, начавших активнее прежнего действовать для достижения намеченных ими целей. С этого времени, не принимая во внимание правительственных распоряжений, начали устраиваться частные съезды земцев, или как их называли они сами «слеты». Большинство этих слетов устраивалось в Москве, так как московское губернское земство играло руководящую роль, но иногда эти слеты устраивались и в других городах, к чему были предлогом события местной жизни, такие как выставки, медицинские и учительские съезды и прочее [1].

Несмотря на то, что правительство шло на определенные уступки (например, указами Правительствующему Сенату от 20 марта 1900 года и 10 февраля 1904 года вновь были наделены правом участия в выборах через представителей женщины и несовершеннолетние, равно как и юридические лица (учреждения, компании, общества, товарищества), по большей части все его акты были направлены на ущемление прав земств[2].

Так, 11 апреля 1903 года – изданы были новые «правила о принятии мер к прекращению холеры и чумы». Согласно этим правилам, в случае появления холеры или чумы учреждалась центральная комиссия и местные комиссии – губернские, уездные и городские. Последние две находились при этом в полной зависимости от губернской комиссии.

2 апреля 1903 года в 9 западных губерниях введено «Положение об управлении земским хозяйством», которое фактически ввело не земские учреждения, а бюрократические органы для заведования тем делом, которое в земских губерниях предоставлено земству.

12 декабря 1904 года последовал Высочайший указ Правительствующему Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» и одновременно было опубликовано правительственное сообщение, в котором после указания на высказанные в разных губернских собраниях пожелания о необходимости реформы внутреннего управления Империи, которые, вопреки закона, послужили предметом обсуждения в прессе и заседаниях городских дум и земских собраний, вновь особо подчеркивалось, что «земские и городские управления и всякого рода учреждения и общества обязаны не выходить из пределов предоставленных их ведению и не касаться тех вопросов, на обсуждение которых они не имеют законного полномочия; председатели же общественных собраний, за допущение в них обсуждения не относящихся к их ведению вопросов общегосударственного свойства подлежат ответственности на основании действующих законов» [3].

18 февраля 1905 года был опубликован Высочайший указ Правительствующему Сенату и рескрипт на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина об учреждении под его председательством особого совещания по осуществлению высказанной Высочайшей воли о привлечении «достоинейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении

законодательных предложений», с проведением преобразований в жизнь «при непременно сохранении незыблемости основных законов Империи». По результатам совещания 17 октября 1905 года император подписал «Манифест об усовершенствовании государственного порядка» [4].

Еще одним заметным изменением в законодательстве об организации местного самоуправления стал Именной Высочайший Указ Николая II от 5 октября 1906 года. Данный указ предоставил крестьянам, соответствующим установленному земельному цензу, право на участие в земских избирательных съездах мелких землевладельцев, вне зависимости от их участия в выборах гласных от сельских обществ. Кроме этого указ отменил правило об утверждении гласных от сельских обществ губернатором [5].

В 1909 – 1912 годах дворяне должны были переизбрать в 316 уездах 30 губерний 3444 гласных, а переизбрали всего 387 гласных, или 21%. Недовыборы гласных были зафиксированы во всех губерниях, за исключением Херсонской.

В отдельных губерниях Российской империи земские учреждения не просто были недоукомплектованы гласными, но вообще фактически исчезли как местный институт власти, существуя только юридически. Так, в 1908 году на заседании Государственной Думы депутат Шингарев привел свидетельство, согласно которому «в Николаевском уезде, Самарской губернии, уже несколько лет фактически исчезло из жизни земство. Дело в том, что в этом уезде числятся лишь шесть человек из дворян – землевладельцев, имеющих право участия в выборах, но их нет на – лицо; двое умерли, двое продали землю, остальные попали под суд. Земская управа существует по назначению и, конечно, ежегодно представляет земскому собранию (несуществующему) разные доклады,

которые потом, ввиду отсутствия земского собрания, представляются на утверждение губернатору» [6].

Центральная власть понимала трудность сложившейся в стране обстановки и, пытаясь как-то исправить ситуацию, даже ввело Указом Правительствующему Сенату от 14 марта 1911 года, хоть и с существенными изъятиями, Положение 1890 года в губерниях Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской и Подольской. Указом от 26 июня 1912 года земское самоуправление было введено в губерниях Астраханской, Оренбургской и Ставропольской [7].

Приведенный обзор законодательства о системе местного управления и самоуправления начала XX века позволяет сделать вывод о том, что эта система постепенно унифицировалась, в основном, по наиболее значимым для центральной власти направлениям, относящимся к области публичного права: общее политическое руководство, охрана безопасности и благочиния. Сфера частноправовых отношений (экономика, торговля, брак и семья и пр.) отдавалась «на откуп местным властям, которые отвечали, прежде всего, за соблюдение учреждениями, предприятиями и частными лицами установленных границ правового общения. Важно заметить, что при этом активно использовались как местные (традиционные) институты управления, так и соответствующие привычкам населения правовые системы, включая юридические обычаи» [8].

Самоуправление данного периода было сословным (дворянское, купеческое, мещанское и крестьянское) и сословным (земское и городское). Введено оно было лишь в двух административно-территориальных единицах: губернии и уезде. В ходе реализации земской реформы так и не был создан орган, возглавляющий и координирующий работу всех земств. Не было создано и низового звена, которое могло бы логически замкнуть всю систему земских учреждений – волостного

земства. Кроме того, введено земство было не по всей территории Российской империи. Так же, по нашему мнению, минусом данной земской модели самоуправления следует назвать ее подконтрольность и зависимость от государственной власти.

К положительным же моментам относятся: привнесение в систему государственного управления принципов самоуправления, предполагающих самостоятельное решение местными сообществами местных проблем; относительная бюджетная самостоятельность и заложенная возможность самофинансирования. «Местное самоуправление «снимает» с центральной власти заранее определенный круг местных дел, а также дел общегосударственных, но с возмещением затрат (прямо или косвенно) [9]. Центр не вмешивается, а помогает местному самоуправлению, действующему в рамках закона. При этом, однако, органы государства оставляют за собой право контроля органов местного самоуправления, но только в рамках закона» [10].

В целом к 1917 году в России действовала разветвленная система форм самоуправления, охватывавшая город и деревню, состоящая из самоуправления крестьянских общин и волостей, самоуправления земств, городов и уездов, самоуправления дворянского и мещанского сословий, проявлявшая себя в решении всех основных вопросов местного развития. Самоуправление являлось существенным элементом российской политической системы и к моменту падения царизма в России имело довольно прочные позиции.

Несмотря на имеющиеся перекосы в самодержавной России, на наш взгляд, условия развития самоуправления, как это ни странно, были более благоприятными, чем в современной России. Во-первых, потому, что наличие традиционных общинных форм самоуправления, корпоративного самоуправления означало, что у населения имеются некоторые навыки совместного решения групповых проблем; во-вторых, в сочетании с

институтами территориального самоуправления оно давало мощный толчок развитию гражданского общества. Население стремилось и, что самое главное, желало участвовать в решении местных, непосредственно их касающихся дел, в отличие от преобладающего большинства современных граждан нашей страны, абсолютно пассивных ко всему.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве была предпринята Временным Правительством. 3 марта 1917 года им была принята Декларация, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Было создано Особое совещание по реформе местного самоуправления при министерстве внутренних дел. Начав работу 26 марта, совещание за 6 месяцев, в кратчайшие сроки, выработало основной пакет документов, большинство из которых получили утверждение Временного Правительства.

Вот перечень важнейших документов, принятых за 6 месяцев (с 26 марта по 26 сентября 1917 года):

1. Постановления о введении земства в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (30 марта и 22 июня), в Архангельской губернии (17 июня), в Степном крае (17 июня), в Туркестане (1 июля), в Калмыцкой степи (1 июля), в инородческих частях Ставропольской губернии (1 июля), в Измаильском уезде Бессарабской губернии (1 июля), в Виленской и Ковенской губерниях (26 июля), в Киргизской орде Астраханской губернии (5 августа), в области Войска Донского (10 августа), в Сибири (26 августа), в Камчатской области (26 августа).

2. Постановление о выборе гласных городских дум и об участковых городских управлениях (15 апреля), отменившее все сословные преимущества дворянства и перестроившее всю систему организации городских дум на демократических началах (в соответствии с ним право на

участие в выборах гласных дум предоставлялось всем лицам, имеющим какую-либо связь с городом (работу, учебу, недвижимость в городе и т.п.) [11].

3. Постановление об утверждении Наказа городским общественным управлениям «О применении временных правил о производстве выборов гласных городских дум» (3 мая), конкретизирующее вопросы применения предыдущего акта.

4. Закон о милиции от 17 апреля 1917 года, согласно которому задача охраны порядка и безопасности становилась одной из составных частей земской и городской деятельности, а служба в милиции – одной из категорий земских служащих.

5. Постановление о производстве выборов губернских и уездных земских гласных в 43 губерниях Европейской России (21 мая и 11 августа) и Положение о волостном земском управлении в тех же губерниях (21 мая с изменениями от 26 июля) [12].

6. Акты о введении Городового положения в дворцовых городах (26 мая и 14 июня); в городах Туркестана и в Темире Уральской области (14 июня).

7. Постановление о преобразовании 41 поселения в городские с введением Городового положения (30 мая).

8. Акт по административным судам и их штатам (30 мая).

9. Положение о Всероссийском Земском Союзе (7 июня), который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые потребностями и задачами общеземского характера, войной и ее последствиями, а также иными мероприятиями по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями.

10. Постановление «Об изменении действовавшего Положения о губернских и уездных земских учреждениях впредь до издания нового о

них Положения» (8 июня), фактически полностью поменявшее порядок создания и правовой статус земских учреждений как органов местного самоуправления.

11. Постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов» (9 июня), которое значительно расширило круг действий городского общественного управления [13].

12. Наказ о производстве выборов волостных гласных в 43 губерниях Европейской России (11 июня).

13. Наказ уездным земским учреждениям «О производстве выборов волостных земских гласных» и Наказ о производстве выборов уездных и губернских земских гласных в губерниях Европейской России (17 июня).

14. Постановление об установлении правил о волостном обложении, волостных сметах и раскладках и о волостном сборщике (17 июня).

15. Постановление «Правила о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений» (23 июня), регламентировавшее виды добровольных объединений земских учреждений.

16. Положение о милиции для Петрограда, Москвы, Киева и Одессы (29 июня).

17. Положение о поселковом самоуправлении (15 июля).

18. Актом Временного Правительства назначены выборы волостных земских гласных в Виленской и Ковенской губерниях (26 июля).

19. Постановление «О реформе воинских присутствий» (5 августа).

20. Постановление «О гарантировании займов городов и земств» (8 августа).

21. Наказ по поселковым выборам и Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа).

22. Постановление о порядке выделения городов из земств (сентябрь).

23. Постановление «О преобразовании кассы городского и земского кредита в банк» (14 сентября).

24. Правила предоставления правительственной гарантии по займам органов местного самоуправления в частных и общественных кредитных учреждениях для удовлетворения неотложных потребностей городского и земского хозяйства (14 сентября).

25. Положение о губернских и уездных комиссарах (19 сентября).

26. Постановление «Об улучшении городских и земских финансов» и «О городских доходах, расходах, сметах и отчетах» (21 сентября) и многие другие документы.

Одновременно были разработаны и переданы на места для обсуждения проекты нормативных документов: О мировых посредниках; О составлении городами планов и об образовании в крупных городах домовых комитетов; Об основах земской реформы и переделе губерний и уездов в Закавказском крае; О введении земства в Тверской и Кубанской областях и О земском самоуправлении для русских поселенцев Урянхайского края.

Реформа охватила следующие основные группы вопросов:

- преобразование на демократических началах городских выборов;
- улучшение городских финансов и условий выдачи кредита для городов;
- введение нового административного деления городов;
- создание поселкового самоуправления;
- преобразование на широких демократических началах губернских и уездных земств, вводилась мелкая земская единица (волостное земство);
- улучшение земских финансов;
- расширение полномочий земств: добавились оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда, принятие мер по охране труда, заведование милицией;

- преобразование полиции в земскую и городскую милиции;
- введение административных судов.

Фактически в ходе земской реформы, проведенной Временным правительством, в России впервые проявилась законченная система местного самоуправления. Временное правительство более охотно и последовательно развивало местное самоуправление в России. К примеру, ученый Н.П. Ерошкин, анализируя законодательство о местном самоуправлении Временного правительства, подчеркивал, что «характерной особенностью местного управления являлось расширение полномочий земских и городских органов самоуправления. Территория введения земств и городских органов самоуправления была значительно расширена. Земства были созданы даже на таких окраинах, как Сибирь, Семиреченская, Акмалинская, Архангельская и Астраханская губернии» [14].

Созданные путем всеобщих, прямых и тайных выборов органы местного самоуправления пользовались большим авторитетом у населения и в некоторых регионах страны, несмотря на победу большевиков, земские учреждения сохранились вплоть до 1922 года.

Список использованной литературы

1. *Vumte С.Ю.* По поводу непреложности законов государственной жизни / *С.Ю. Vumte.* – СПб.: Типография акционерного общества, 1914. – С. 341–343.
2. ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. № 3096.
3. *Vumte С.Ю.* По поводу непреложности законов государственной жизни / *С.Ю. Vumte.* – СПб.: Типография акционерного общества, 1914. – С. 356.
4. ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. № 26803.
5. ПСЗ. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. СПб., 1909. Ст. 28392.
6. Смирнов В. Земская реформа 1864 года и ее последующие изменения // Русская старина. – 1916. – Т. 167. – С. 240; Герье В. Значение третьей Думы в истории России. Часть I / В. Герье. – СПб: Типография т-ва А.С. Суворина, 1912. – С. 97.
7. Государственный архив Ставропольского края (ГАСК). Ф. 311. Оп. 1. Д. 16. Л. 2–3.
8. *Лантева Л.Е.* Организация местного управления в Российской Империи / *Л.Е. Лантева:* В сб. Проблемы разграничения компетенции между уровнями

публичной власти по вертикали // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2003. – № 1 (194). – С. 120–121.

9. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. 3–е изд. Т. I / *А.И. Васильчиков.* – СПб., 1872. – С. 6.

10. Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861–1917 гг.) // locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun4/cont.htm.

11. Собрание узаконений и распоряжений правительства, изданное при Правительствующем Сенате. Отдел 1. 1917. № 95. Ст. 529.

12 *Б.Б. Веселовский.* – Пг.: Акционерное общество «Муравей», 1917. – С. 8.

13. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. Ч. 1. Отд. I–VIII. Пг., 1918. С. 444–480.

14. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений в дореволюционной России / *Н.П. Ерошкин.* – М.: Высшая школа, 1983. – С. 327.

References

1. Vitte S.Ju. Po povodu neprelozhnosti zakonov gosudarstvennoj zhizni / S.Ju. Vitte. – SPb.: Tipografija akcionernogo obshhestva, 1914. – S. 341–343.

2. PSZ. Sobr. 3. T. XXV. № 3096.

3. Vitte S.Ju. Po povodu neprelozhnosti zakonov gosudarstvennoj zhizni / S.Ju. Vitte. – SPb.: Tipografija akcionernogo obshhestva, 1914. – S. 356.

4. PSZ. Sobr. 3. T. XXV. № 26803.

5. PSZ. Sobr. 3. T. XXVI. Otd. 1. SPb., 1909. St. 28392.

6. Smirnov V. Zemskaja reforma 1864 goda i ee posledujushhie izmenenija // *Russkaja starina.* – 1916. – Т. 167. – С. 240; Ger'e V. Znachenie tret'ej Dumy v istorii Rossii. Chast' I / V. Ger'e. – SPb.: Tipografija t–va A.S. Suvorina, 1912. – С. 97.

7. Gosudarstvennyj arhiv Stavropol'skogo kraja (GASK). F. 311. Op. 1. D. 16. L. 2–3.

8. Lapteva L.E. Organizacija mestnogo upravlenija v Rossijskoj Imperii / L.E. Lapteva: V sb. Problemy razgranichenija kompetencii mezhdju urovnjami publicnoj vlasti po vertikali // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2003. – № 1 (194). – С. 120–121.

9. *Vasil'chikov A.I.* O samoupravlenii. Sravnitel'nyj obzor russkih i inostrannyh zemskih i obshhestvennyh uchrezhdenij. 3–е изд. Т. I / *A.I. Vasil'chikov.* – СПб., 1872. – С. 6.

10. Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861–1917 гг.) // locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun4/cont.htm.

11. Собрание узаконений и распоряжений правител'ства, изданное при Правител'stvujushhem Senate. Otdel 1. 1917. № 95. Ст. 529.

12 *В.В. Veselovskij.* – Пг.: Акционерное общество «Муравей», 1917. – С. 8.

13. Sbornik ukazov i postanovlenij Vremennogo pravitel'stva. Vyp. 2. Ch. 1. Otd. I–VIII. Pg., 1918. S. 444–480.

14. *Eroshkin N.P.* Istorija gosudarstvennyh uchrezhdenij v dorevoljucionnoj Rossii / *N.P. Eroshkin.* – М.: Vysshaja shkola, 1983. – С. 327.