

**Межотраслевой семинар Исследовательского комитета РОС
«Социология городского и регионального развития»**

**Акмалова А.А.,
доктор юридических наук, профессор,
член Экспертного совета при Московской областной
Думе (Комитет по местному самоуправлению);
Капицын В.М.,
доктор политических наук, профессор,
МГУ имени М.В. Ломоносова**

**РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В 1917 ГОДУ: УРОКИ ИСТОРИИ
(тезисы)**

«Прошлое открыло мне, как строится будущее»
(Тейяр де Шарден)

Местное самоуправление как ресурс развития и его современное состояние. Развитие России в современных условиях с акцентом на проблемах внутренней политики, социально-экономического развития регионов и муниципальных образований предусматривает не только сотрудничество органов всех уровней публичной власти, но и активное вовлечение населения. Местное самоуправление как институт публичной власти и гражданского общества может стать важным ресурсом. Местное сообщество – это и один из наиболее заинтересованных субъектов в решении данных проблем.

Вместе с тем, его современное состояние не соответствует сложности и объему тех задач, которые предстоит решить в ближайшие годы. Как теоретики, так и практики отмечают многочисленные проблемы в территориальной организации местного самоуправления, структуре его органов и их компетенции, многочисленные нарушения в осуществлении вопросов местного значения. Не удастся обеспечить и активность населения, которое в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, является его основным субъектом.

Междисциплинарный (межотраслевой) подход в теории и практике организации местного самоуправления. Местное самоуправление как сложный комплексный феномен является предметом рассмотрения истории и политологии, социологии и культурологии, юриспруденции, теории управления, экономики и др. наук. С учетом разнообразия политических, экономических, социокультурных и иных особенностей отдельных муниципальных образований (приграничные территории и закрытые административно-территориальные образования – ЗАТО, городские и сельские поселения, крупные агломерации и малые города, моногорода и административные центры, родовые общины, горные аулы и др.) их правовое регулирование, решение территориальных, компетенционных и организационных вопросов, проектное управление политическим, экономическим и социокультурным развитием может быть обеспечено только с использованием междисциплинарного (межотраслевого) подхода. Такой подход поз-

воляет не только выявить эффективные общие принципы организации местного самоуправления, но и реализовать их в каждом конкретном местном сообществе с учетом таких особенностей.

Как представляется, отсутствие такого междисциплинарного (межотраслевого) подхода является одной из причин порой непродуманных шагов в развитии местного самоуправления, включая не только выбор и правовое закрепление его территориальной основы, структуры органов и порядка их формирования, но и решение других вопросов организации.

Важную роль может сыграть обращение к историческому опыту, тем более, что современный этап развития местного самоуправления весьма ограничен.

Становление и состояние местного самоуправления в России к 1917 году. Патриархальные формы самоуправления. Древняя Русь (более 300 городов). Губная (30–е гг. XVI в.) и земская (1555–1556) реформы Ивана IV. Городские реформы Петра I и Екатерины II. «Учреждение об управлении государственными имуществами» от 30 апреля 1838 года. «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» (1768) С.Е. Десницкого. «Размышления о государственном устройстве Империи» (1802) М.М. Сперанского.

Земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II. Александр III и «Положение» 1890 года. Государственная Дума (1905–1917) и П.А. Столыпин о перспективах развития местного самоуправления. Основные государственные законы Российской империи (1906).

В целом, к 1917 году земское и городское самоуправление охватило территорию, на которой проживало 113 млн. человек (70 % населения России). Был накоплен значительный опыт развития местного (территориального) самоуправления. В частности, это развитие кооперации, здравоохранения, просвещения, в том числе земских школ, кадровое и материальное обеспечение которых в целом обусловило более высокое качество образования.

Реформа местного самоуправления в 1917 году. Февральская революция создала благоприятные условия для развития муниципальной теории и практики. С новой силой вспыхнули и дискуссии о принципах российского местного самоуправления. Временное правительство и большинство политических партий этого времени поддержали лозунг демократизации местного самоуправления. Резкая активизация и политизация народных масс.

Деятельность Временного правительства по реформированию местного самоуправления, прежде всего, связана с инициативами Министерства внутренних дел, которое традиционно курировало местное управление и самоуправление в России. Если с 1861 г. в структуре МВД действовал Земский отдел, с 1917 г. наряду с ним в составе МВД на правах совещательных органов функционировали Совет по делам местного хозяйства и Главное управление по делам местного хозяйства.

Постановление Временного правительства от 19 марта 1917 г. об упразднении института земских начальников и создании волостных комитетов, которые должны были функционировать до проведения общей земской реформы. Постановление Временного правительства от 15 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских

управах»¹ (в городах с населением более 150 тыс. человек надлежало избрать районные думы и управы²). Постановление Временного правительства от 21 мая 1917 г. «О волостном земском управлении».

Из 100 законодательных актов, изданных Временным правительством за недолгий период существования, 44 были направлены на осуществление реформы местного управления и самоуправления. Для объективной оценки муниципальной кампании показательными представляются итоги участия населения в выборах в городские думы (данные приводятся на 24 августа 1917 г.)³:

| | Количество городов | Избиратели | | |
|--|--------------------|---------------------|------------------------------|-------|
| | | по списку (чел.) | приняли участие в выборах | |
| | | | (чел.) | (в %) |
| Города на территории губерний Европейской России | 26 | 3436480 | 1419441 | 58,3 |
| Остальные города | 314 | 2339808 | 1293763 | 55,3 |
| Всего городов | 340 | 4776288 | 2713204 | 56,9 |

25 марта 1917 г. начало свою работу и образованное по поручению Временного правительства Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления, которое вскоре стало центром многочисленных дискуссий о принципах организации местного самоуправления, его структуре. В работе Совещания приняли активное участие общественные деятели, известные правоведы (представители юридической науки, специалисты в различных областях права и иностранного законодательства). В его деятельности также участвовали представители различных министерств – юстиции, финансов, народного просвещения, военного, морского, путей сообщения, земледелия.

В соответствии с этими задачами, которые были определены как безотлагательные, было решено создать 7 комиссий при Совещании. Однако, уже вскоре в связи с увеличением количества задач, которые решало Совещание, выросло и количество комиссий. В их числе – комиссии по реформированию местного управления и самоуправления в неземских губерниях (председатель – Б.Б. Веселовский, его заместитель – Н.Н. Авинов); по реформе местного управления; по разработке проекта управления в Прибалтийских губерниях; по разработке проекта

¹ Постановлением Временного правительства была утверждена также форма торжественного обещания земских и городских гласных: «Я (Имя и Фамилия) торжественно обещаю и признаю долгом своей совести и чести гражданина исполнять возложенные на меня обязанности гласного ... губернии (уезда) земского собрания (... городской думы) {или – обязанности по земскому (поселковому) управлению или – обязанности должностного лица земского (городского, поселкового) управления}, по крайнему моему разумению и силам, устраняясь при сем от всякого интереса личного и памятуя лишь о пользе государственной и благе народа» (ГА РФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 143. Л. 131).

² Вестник Временного правительства. № 33 (79). 1917. 16 (29) апреля. Одновременно Временное правительство на своем заседании 3 мая 1917 года приняло решение о преобразовании 41 сельского поселения в города и введении в них Городового положения (ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 26. Л. 25–28).

³ ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 3. Д. 13. Л. 3.

управления на Кавказе; по пересмотру правил о местностях, объявленных на военном положении; о волостном земстве и поселковом управлении (Н.Н. Авинов, А.А. Станкевич); по выработке правил по составлению волостных смет и отчетности; по избирательному закону и по пересмотру земского и городского положений (В.Д. Кузьмин-Караваев); о милиции и муниципальной полиции (С.Д. Урусов); по устройству органов административной юстиции (Н.И. Лазаревский); по выработке инструкции комиссарам Временного правительства (С.М. Леонтьев); по местным финансам (В.Н. Твердохлебов)¹.

В своей деятельности эти комиссии должны были исходить из руководящих начал, которые предусматривали сохранение территориальной основы местного самоуправления (губерния {область} – уезд {округ} — волость); всеобщее, прямое, равное избирательное право при тайном голосовании при выборах городской думы, волостного и уездного земств, органов поселкового управления; губернские органы самоуправления избираются уездными и городскими единицами; ограничение избирательного права только в судебном порядке; определение количественного состава представительного органа для волостного и поселкового самоуправления исходя из численности населения, в других – по особым расписаниям; безвозмездный характер работы гласных (с оплатой проездных и суточных за каждое заседание) и др.²

Развитие теории местного самоуправления и муниципальная практика после Февральской революции во многом определялись позицией ведущих политических сил России, прежде всего, тех, кто оказывал практическое влияние на политику или собственно «творил» ее. 10 марта 1917 г. ЦК партии кадетов принял постановление «О реформировании местной административной власти», в соответствии с которым предлагалась демократизация земств и городских дум. VII съезд партии (25–28 марта 1917 г.) рекомендовал Временному правительству ускорить проведение реформы городского, земского и сельского самоуправления. VIII съезд партии, заслушав и обсудив доклад Ф.Ф. Кокошкина о местном самоуправлении, признал, что при своих масштабах и разнообразии местных условий Россия не может управляться исключительно из центра. Докладчик заявил, что стране «необходимо широкое развитие местного самоуправления, быть может, более широкое, чем в других странах».

По мнению меньшевиков, «власть на местах должна быть создана по тому же типу, что и в центре: по типу сотрудничества органов революционной демократии с демократическими элементами буржуазии». В интересах укрепления и дальнейшего развития завоеваний Февральской революции меньшевики считали необходимым активное участие рабочих и крестьян в выборах и деятельности земских и городских органов самоуправления.

Партия эсеров в новых условиях выдвинула программу широкого реформирования органов местного самоуправления, которая включала такие меры, как: устранение государственной опеки над органами местного самоуправления, расширение компетенции земских и городских органов в вопросах местного хозяйства и управления, создание низовых самоуправляющихся единиц – районных дум и волостных земств, давление на Временное правительство с целью обновления законодательства по вопросам местного самоуправления. Позиция большевиков в этот период определялась уже не столько программными требованиями партии, а тактическими лозунгами, сформулированными под влиянием революционных событий 1905 г. Еще при подготовке к IV объединенному съезду РСДРП в 1906 г. большевиками была разрабо-

¹ ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 6. Д. 1. Л. 1–7.

² ГА РФ. Ф. 1788. Оп. 6. Д. 5. Л. 1–5.

тана резолюция «Временное революционное правительство и местные органы революционной власти», согласно которой, в условиях революционных боев предусматривалось «создание органов местного революционного самоуправления во всех городах и общинах, примыкающих к восстанию, на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования».

Важную роль в реформировании местного самоуправления сыграло решение о создании Юридического совещания при Временном правительстве (первоначально – Юридической консультации при Совете министров), которое рассматривало проекты отдельных постановлений Временного правительства, в том числе по вопросам реформирования местного самоуправления, а также участвовало в подготовке Учредительного Собрания и нового Основного Закона (конституционного акта).

Уроки истории. Реформы местного самоуправления в России как ресурс решения политических и социально-экономических проблем развития государства и общества. Реформы местного самоуправления – это поиск оптимального соотношения централизации и децентрализации публичной власти в государстве. Соотношение политического и общественного в развитии местного самоуправления.

Двойственность правовой природы местного самоуправления. Местное самоуправление как форма публичной власти (властная, политическая природа) и как институт гражданского общества (как форма общественной самодеятельности собственно населения).

Реформы местного самоуправления и, прежде всего, их итоги, эффективность созданной системы во многом обусловлены возможностью адаптации проводимых мероприятий к реалиям развития России, учетом ее специфики как государства в целом, а также отдельных территорий.

Анализ правовых институтов, обозначаемых в муниципальной теории как «местное самоуправление», «муниципальная система» и «модели местного самоуправления», позволяет выявлять в изучаемом явлении соотношение не только общего и особенного, но также теоретического и практического, абстрактного и реального, всеобщего и частного, сущности и явления. Данные понятия, отражая различное состояние местного самоуправления, его отдельные формы и признаки, позволяют более полно и глубоко проанализировать как законодательную, так и правоприменительную практику в области местного самоуправления. Понятие местного самоуправления представляет собой наивысшую форму абстракции, обобщенной характеристики организации одной из форм народовластия и местного (локального) сообщества. В понятии «муниципальная система» происходит соединение абстракции «местное самоуправление» с его сущностными (атрибутивными) признаками, обусловленными правовой системой. Понятие модели местного самоуправления может быть использовано в научных целях для изучения многообразия проявлений организации местного самоуправления на отдельных территориях, а также в практическом смысле, чтобы реализовывать наиболее адекватные реальным условиям каждого отдельного муниципального образования принципы территориальной, компетенционной, организационной и экономической основ местного самоуправления.

Учет международного опыта, опыта отдельных государств.

Если прошлое, как заметил де Шарден, способно открыть нам как строится будущее, то только в том случае, если мы научимся извлекать уроки из этого прошлого. И поменьше повторять ошибок, совершенных в этом прошлом.

Приглашая к дискуссии об уроках реформ местного самоуправления в 1917 году, необходимо заметить, как писал известный исследователь М.Н. Покровский, «всякий историк изображает ту сторону прошлого, которая ему самому виднее; пусть другие изобразят другие стороны – в целом и получится нечто «разностороннее»¹.

Источники

Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Фонд 1788. Министерство Внутренних Дел Временного правительства.

Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Фонд 1792. Юридическое совещание при Временном правительстве.

Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Фонд 393. НКВД. Отдел местного хозяйства.

Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Изд. 3. Т. 1. – СПб., 1872.

Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы. Л., 1926.

Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1928.

Витте С.Ю. Самодержавие и земство. Предисловие Череванина. – СПб, 1908.

Градовский А.Д. История местного управления в России. Т. 1. – СПб, 1868.

Данилевский Н.Я. Россия и Европа /Сост., послесловие и комментарий С.А.Вайгачева. – М.: Книга, 1991.

Ильин И.А. Соч. в 2-х тт. Т. 1. О сущности правосознания. Т. 2. Путь духовного обновления. – М.: Медиум, 1993–1994.

Кавелин К.Д. Собрание сочинений. В четырех томах. Т. 4. Этнография и правоведение. – СПб, 1900.

Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст. Исторический очерк. – М.: Издание журнала «Русская Мысль», 1910.

Ключевский В.О. Русская история: Полн. курс лекций. В 3 кн. – М.: Мысль, 1993.

Ковалевский М. Очерки по истории политических учреждений России. – СПб, Б.г.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. Изд. 6-е. – СПб., 1909.

Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – СПб: Львович, 1907.

Нотович О.К. Основы реформ местного и центрального управления. – СПб., 1882.

Покровский М.Н. Избранные произведения в четырех книгах /Под общ.ред. М.Н.Тихомирова, В.М.Хвостова, О.Д.Соколова. Кн. 2. Русская история с древнейших времен. Т. III–IV. – М.: Мысль, 1965.

Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия...: Полн. собр. речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1914 гг. – М.: Молодая гвардия, 1991.

¹ Покровский М.Н. Избранные произведения в четырех книгах / Под общ.ред. М.Н.Тихомирова, В.М. Хвостова, О.Д. Соколова. Кн. 2. Русская история с древнейших времен. Т. III–IV. М., 1965. С. 431.

Публикации

Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права России. – М.: РАГС, 2010.

Акмалова А.А. Дефекты местного самоуправления как отражение состояния научного знания // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

Акмалова А.А. Доктрина развития местного самоуправления в Российской Федерации как механизм оптимизации законодательной и правоприменительной деятельности // Конституция и доктрины России современным взглядом. – М.: Научный эксперт, 2009.

Акмалова А.А. Методология исследования соотношения общего и особенного в правовом регулировании и организации местного самоуправления в Российской Федерации. Монография. – М.: Прометей, 2003.

Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. – М.: Прометей, 2001.

Акмалова А.А. Правовое регулирование местного самоуправления // Государственная служба. – 2011. – № 4.

Акмалова А.А., Капицын В.М. Диалектика общего и особенного как условие развития местного самоуправления // Российский журнал правовых исследований. – 2017. – № 3 (12).

Акмалова А.А., Капицын В.М. К вопросу о многообразии моделей местного самоуправления // Самоуправление. – 2011. – № 2.

Акмалова А.А., Капицын В.М. Реформирование городских округов: принцип вариативности в теории и правовой политике // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1.

Акмалова А.А., Смирнов В.А. История отечественного государства и права: Учебное пособие. – М.: «Дашков и К», 2008, 2010.