

ЗАКОНОПРОЕКТЫ О РЕФОРМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ФРАКЦИИ НАРОДНОЙ СВОБОДЫ И ТРУДОВОЙ ГРУППЫ ВО II ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

© 2014 В.С. Миняшев

Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П. Королёва
(национальный исследовательский университет)

Поступила в редакцию 11.02.2014

В статье анализируются взгляды российской оппозиции начала XX века на реформу местного управления и самоуправления. Проанализированы программы партии мирного обновления, партии демократических реформ, партии народной свободы, РСДРП, партии социалистов-революционеров, народно-социалистической партии, Всероссийского Крестьянского союза по вопросам реформы местного управления и самоуправления. Рассмотрены два законопроекта по реформе местного самоуправления и управления, разработанных кадетами и трудовиками.
Ключевые слова: Государственная Дума, думская монархия, кадеты, местное самоуправление, местное управление, трудовики.

Одной из важнейших составляющих демократического государства является система местного управления и самоуправления. Местное самоуправление с одной стороны выступает фундаментом, на котором держится демократический строй, а с другой является как бы школой демократии, приучая население самостоятельно решать вопросы под свою ответственность. В связи с этим важным аспектом демократизации России в начале XX века была местная реформа. При простом создании министерства, ответственного перед Государственной Думой, огромная Российская империя не стала бы в один момент демократическим государством. Необходимо было перестроить всю систему местного управления и самоуправления.

Позиции либералов и социалистов совпадали в вопросе о необходимости распространить местное самоуправление на всю территорию России, а также в необходимости расширить компетенцию органов местного самоуправления. Либералы выступали за то, чтобы в их ведение были переданы все местные вопросы, а государственные органы на местах должны были решать только вопросы общегосударственного значения. При этом уточнялось, что охрана общественного порядка тоже должна перейти к органам местного самоуправления.

Кадеты, мирнообновленцы и партия демократических реформ выступали за ограничение надзорных прав администрации за органами местного самоуправления. Они должны были лишь надзирать за законностью деятельности органов местного самоуправления. При этом если то или иное решение казалось администрации незакон-

ным, она не имела права его отменить, а обращалась в суд, который и решал вопрос о том, было нарушение закона со стороны органов местного самоуправления или нет¹. У народнических партий (энесов и эсеров) такого надзора в принципе не предусматривалось. Более того, все они предлагали распространить принцип выборности и на чиновников администрации. Таким образом, у них местное самоуправление и администрация, выбранные тем же самым населением, не должны были вступать в конфликт, и в принципе мало чем отличались друг от друга². В программе РСДРП вообще не упоминалось о том, как должны на местах соотноситься органы государственной власти и органы местного самоуправления. Говорилось просто о широком местном самоуправлении, в том числе областном самоуправлении. Однако из контекста программы, где говорится о выборности парламентов на разных уровнях, видно, что разделения на местное самоуправление и администрацию социал-демократы также не предполагали³.

В программе Всероссийского крестьянского союза не предлагалось ничего конкретного по устройству местного управления и самоуправления, однако там критиковались существующие порядки как не отражающие крестьянских интересов, а выражающие интересы дворянства⁴.

В период II Государственной Думы в кадетской фракции существовал проект реформы местного управления и самоуправления, так и не внесенный в Государственную Думу. Он был разработан специальным Московским совещанием при ЦК кадетской партии, а затем рассматривался подкомиссией комиссии по местному самоуправлению при кадетской фракции II Государственной Думы. Во главе подкомиссии по мест-

Миняшев Виктор Сергеевич, аспирант кафедры философии и истории. E-mail: viktor-minyashev@yandex.ru

ному управлению стоял А.А. Савельев. Среди ее членов были секретарь I Государственной Думы князь Д.И. Шаховской, А.А. Корнилов, князь С.Д. Урусов, М.С. Аджемов, Ф.И. Родичев, А.И. Шингарев⁵.

В проекте была представлена точка зрения кадетов на то, какой должна быть система местной администрации, и на разграничение полномочий между местным самоуправлением и администрацией. Высшим чиновником и представителем центральной власти в губернии должен был оставаться губернатор. Согласно проекту он должен был быть главным блюстителем законности и мог требовать отмены постановлений органов местного самоуправления, если считал их незаконными. Однако постановления земств и городских дум не отменялись автоматически по протестам губернаторов. Окончательное слово о том, законно ли решение органа местного самоуправления или нет, должно было принадлежать административному отделению окружного суда. Такие отделения должны были создаваться при каждом окружном суде, согласно кадетскому проекту местной реформы. В них должен был входить товарищ председателя окружного суда и несколько членов окружного суда. Решения этих административных отделов подлежали обжалованию в Сенате.

Кадетская пресса назвала создание административных отделений окружных судов наиболее важным положением местной реформы⁶.

В целях ослабления административной власти кадеты хотели отменить должность вице-губернатора. У губернатора должно было быть несколько помощников, при этом замещать его мог старший помощник. С этой же целью упразднились губернское правление и все губернские присутствия. Все их полномочия распределялись следующим образом: 1) дела активного управления, которые нельзя было передать органам местного самоуправления, – губернатору и его помощникам; 2) общий надзор – единолично губернатору; 3) органам местного самоуправления – остальные дела активного управления; 4) споры о законности действий органов местного самоуправления – административным отделением окружных судов; 5) дела о судебной ответственности должностных лиц – обычным судьям окружных судов и судебных палат.

Полного перечня полномочий губернатора и его помощников приведено не было. Однако из полномочий губернского земства, описанных в проекте, видно, что в ведении администрации оставались лишь общий надзор, а также дела, касающиеся общегосударственных интересов: например, призыв в армию, госбезопасность, налогообложение общегосударственными налогами и т.д. В каж-

дой губернии сохранялась также казенная палата⁷.

На уровне уезда предполагалось лишить уездных предводителей дворянства всех функций государственного управления. Данное положение должно было уничтожить сословность в местном управлении. Однако высшего должностного лица в уезде не предполагалось. Полиция подчинялась уездному земству, назначавшему ее начальника. Дела административного управления в уезде согласно проекту должны были решать: 1) уездное земское собрание и управа; 2) уездные по воинской повинности присутствия; 3) уездные отделения специальных ведомств (казначейства, податные присутствия и т. д.); 4) органы поселкового и участкового самоуправления; 5) земская полиция; 6) правительственный уездный инспектор по делам административно-хозяйственным. На последнего возлагался надзор за поселковым и участковым земством, в то время как губернатор надзирал за губернским и уездным земствами, а также за городскими думами. Из этого видно, что на уровне уезда единой администрации не предполагалось.

Вместо волостного деления уезда предполагалось деление на участки. В каждом участке должно было быть создано земское собрание и управа. При этом каждое село могло ввести у себя и сельское местное самоуправление, если его жители этого хотели. Предполагалось даже три формы поселкового управления: 1) поселковое собрание и поселковая управа; 2) поселковое собрание и поселковый староста с помощниками или без них; 3) поселковый сход и поселковый староста с помощниками или без них⁸.

Свой законопроект по изменению структуры земского самоуправления разрабатывала в период II Государственной Думы и фракция Трудовой группы и Крестьянского союза. Их законопроект предполагал появление на уровне уезда и волости высших должностных лиц – Председателя уезда и Главы волости. Предполагалась также должность сельского старосты в каждом селе, имеющем отдельное сельское самоуправление⁹. Именно Председатель уезда и Глава волости должны были председательствовать в уездном и волостном земских собраниях. В случае реализации проекта это было серьезным нововведением, так как в существующей системе государственного управления таких должностей не существовало. Не предполагалось их и в кадетских законопроектах. Глава волости и Председатель уезда должны были избираться гласными из своей среды на четыре года. Они должны были иметь одного или двух заместителей. Глава волости и Председатель уезда должны были иметь определенную привилегию при голосовании в земских собраниях. При равенстве голо-

сов их голос становился решающим¹⁰. Однако законопроект предполагал меры, ограничивающие произвол Председателей уезда и Глав волости в период между сессиями земских собраний. Чрезвычайное земское собрание собиралось по требованию $\frac{1}{6}$ гласных, при этом для него вообще не было установлено кворума, и оно открывалось бы при любой численности прибывших гласных¹¹.

Проект трудовиков также предполагал определенные меры борьбы с абсентизмом земских гласных. Если гласный не посещал заседания земского собрания в течение сессии, то его полномочия автоматически прекращались. Продлить его полномочия еще на одну сессию можно было лишь решением земского собрания, при квалифицированном большинстве в две трети голосов проголосовавших за сохранение полномочий. Но сохранять полномочия гласного таким образом можно было лишь однократно. Если земский гласный после принятия такого решения не появлялся еще одну сессию – его полномочия прекращались автоматически, и уже ничто не могло их сохранить. Интересен был и способ пополнения земского собрания в случае досрочного сложения или утраты полномочий земского гласного. Законопроект Трудовой группы и Крестьянского союза не предполагал никаких довыборов в земские собрания. Гласным становился кандидат, проигравший выборы, но занявший следующее место на выборах по числу голосов после гласного, чье место он занимал¹².

В законопроекте предусматривался важный механизм защиты разделения властей на уровне местного самоуправления: земские гласные не могли занимать оплачиваемых должностей в организациях местного самоуправления. Это было бы важной антикоррупционной составляющей, так как всеми земскими учреждениями руководили земские управы, наличие в составе собрания работников земских учреждений могло обеспечить недостаточный контроль за деятельностью управы со стороны собрания. Кроме того для объективности предусматривалось тайное голосование в земских собраниях при принятии решений о назначении на оплачиваемую должность и при установлении окладов земским служащим¹³.

Одной из важных проблем местного самоуправления в этот период было то, что администрация пыталась всячески вмешиваться в дела земского самоуправления и влиять на них. С целью недопущения этого трудовики предусмотрели ряд механизмов защиты земских служащих от влияния со стороны администрации. По их законопроекту земские служащие не считались состоящими на государственной службе. Законопро-

ект предлагал запретить им получать от Верховной власти и Областной администрации награды¹⁴. Высшим органом управления областью должна была стать областная управа. Она являлась надзорным органом по отношению к местному самоуправлению и могла опротестовывать решения земских собраний, но отменить их можно было лишь решением особого органа – областного присутствия. По сути дела областное присутствие в законопроекте трудовиков – это аналог административного отделения окружного суда в приведенном выше законопроекте кадетов о реформе местного управления. Областное присутствие должно было стать органом власти, разбирающим конфликты между администрацией и органами местного самоуправления. Однако если у кадетов судебная власть выполняла роль контролера за исполнительной и представительной властями и как бы уравнивала их, то трудовики (как и все социалисты вообще) отстаивали и в этом случае безусловное первенство представительной власти. Если областное присутствие признавало решение земского собрания незаконным или несоответствующим общественной пользе и нуждам, то собрание распускалось и проводились новые выборы. Отмененное решение выносилось на обсуждение нового состава земского собрания, и его решение было окончательным и обжалованию не подлежало¹⁵.

Кроме того трудовики предполагали, что во всех селах, где более десяти дворов, должно существовать сельское самоуправление. В селах, где менее десяти дворов, сельское самоуправление также могло существовать по желанию жителей села. Представительным органом сельского самоуправления должно было быть сельское собрание или непосредственно сельский сход, где могли участвовать все лица, обладающие избирательным правом. Исполнительным органом сельского самоуправления должен был стать сельский староста или сельская управа¹⁶. В своих проектах трудовики также расписали порядок изменения границ волостей. Это право должно было перейти в компетенцию местного самоуправления¹⁷.

В разработке данного законопроекта совместно с трудовиками принимали участие представители группы социалистов-революционеров и народно-социалистической фракции, поскольку комиссия по местному самоуправлению во II Государственной Думе была общей у всех народных фракций¹⁸.

Реализация проектов местной реформы действительно способствовала бы демократизации местного управления. Кадетский законопроект существенно ограничивал всевластие губернаторов на местах, а законопроекты трудовиков вообще не упоминали о существовании института гу-

бернаторов. Однако главным отличием было то, что представительная власть у трудовиков, как и во всех проектах, имела приоритет над другими ветвями власти, у кадетов же арбитром между представительным органом местного самоуправления и администрацией была судебная власть.

Не менее важным было и то, что проекты не имели ни тени сословности: все сословные учреждения, сохранявшие свою роль в местном управлении, упразднились вовсе либо отстранялись от дел административного управления и местного самоуправления. Подчеркивалось отстранение от административных дел предводителей дворянства, имевших огромную власть в местном управлении особенно на уровне уезда. Однако данные законопроекты не были даже внесены в Государственную Думу в связи с тем, что кадетская фракция и трудовая группа были перегружены другими вопросами. Кроме того реализация проектов в глазах оппозиционных депутатов просто не имела бы смысла до тех пор, пока органы местного самоуправления не стали бы избираться на основе всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права. Поэтому внесение данных законопроектов предполагалось после принятия законов о всеобщем, равном, прямом и тайном избирательном праве на выборах в органы местного самоуправления.

Стоит отметить, что к современному уровню развития демократии в России ближе всего оказался законопроект трудовиков. В нем они предвидели необходимость высших должностных лиц на уровне местного самоуправления, которые сейчас существуют на всех уровнях повсеместно. Кроме того, вполне актуальной для сегодняшнего дня представляется проблема независимости местного самоуправления от администрации. Одним из способов обеспечения данного независимого положения вполне мог бы

стать запрет муниципальным служащим получать государственные награды, обозначенный в проекте трудовиков.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Программа Конституционно-демократической партии // Российские либералы: кадеты и октябристы. М.: РОССПЭН, 1996. С.54. Программа партии демократических реформ // Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. Документы и материалы. 1906-1916. М.: РОССПЭН, 2002. С.22. Программа партии мирного обновления // Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. Документы и материалы. 1906-1916. М.: РОССПЭН, 2002. С.66-67.
- ² Программа партии социалистов-революционеров // Программы политических партий и организаций России конца XIX – начала XX вв. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1992. С.64. Программа трудовой (народно-социалистической) партии // Трудовая народно-социалистическая партия: Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2003. С.68.
- ³ Программа Российской социал-демократической рабочей партии // Программы политических партий и организаций России конца XIX – начала XX вв. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1992. С.55.
- ⁴ Программа Всероссийского крестьянского союза // Программы политических партий и организаций России конца XIX – начала XX вв. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1992. С.68.
- ⁵ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф.579. Оп.1. Д.20. Л.1.
- ⁶ Вестник народной свободы. 1907. №11.
- ⁷ Вестник народной свободы. 1907. №10.
- ⁸ Там же.
- ⁹ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.38, 48.
- ¹⁰ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.38, 39, 41.
- ¹¹ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.40.
- ¹² ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.39.
- ¹³ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.38, 42.
- ¹⁴ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.45-46.
- ¹⁵ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.43-44.
- ¹⁶ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.47-48.
- ¹⁷ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.6. Л.48-50.
- ¹⁸ ГАРФ. Ф.522. Оп.1. Д.2. Л.33.

THE BILLS OF LOCAL REFORM INTRODUCED IN THE II STATE DUMA BY FACTION OF NATIONAL FREEDOM AND LABOUR GROUP

© 2014 V.S. Minyashev

Samara State Aerospace University named after Academician S.P. Korolyov
(National Research University)

The article deals with the projects of reforms of local government and self-government which were elaborated by Russian opposition at the beginning of the 20th century. The author analyzes the programs of the Party of Peaceful renovation, party of democratic reforms, Party of People's Freedom, RSDRP, Social Revolutionary Party, Popular Socialist Party, All-Russian Peasant Union, and also two bills of local reforms which had been introduced in the II State Duma by cadets and the labour group.

Keywords: State Duma, parliamentary monarchy, cadets, local government, local self-government, Labour Group.