УДК:908 (471)

Аронов Дмитрий Владимирович – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории правовых учений, Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, (Орёл, Россия), e- mail: aronovdv@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛИБЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ ОСНОВНОГО ЗАКОНА РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

Цель статьи – рассматресть базовые направления реформирования системы местного самоуправления России, отраженные в либеральных конституционных проектах в начале XX в. *Предмет исследования* - сравнительный анализ пяти базовых проектов Основного закона.

На основании полученных результатов автором сделан вывывод об ориентации либерального законотворчества на формирование в России системы самостоятельных органов местного самоуправления, которые, в свою очередь, выступают в качестве основы для формирования в России базовых институтов гражданского общества и правового государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, либеральные проекты Основного закона России, отечественный либерализм.

ARONOV D. V. – Doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of History of Legal Studies, Orel State University named after I.S. Turgenev (Orel, Russian Federation), e-mail: aronovdv@mail.ru

INSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN LIBERAL PROJECTS OF THE BASIC LAW OF RUSSIA IN THE BEGINNING OF THE XX CENTURY

The purpose of the article is to consider the basic directions of reforming the local self-government system of Russia, reflected in liberal constitutional projects in the beginning of the XX century. The subject of the study is a comparative analysis of five basic drafts of the Basic Law.

Based on the results obtained, the author made a conclusion about the orientation of liberal lawmaking to the formation of a system of independent local self-government authorities in Russia, which in turn act as the basis for the formation of the basic institutions of civil society and the rule of law in Russia.

Keywords: local self-government, liberal drafts of the Basic Law of Russia, domestic liberalism.

Изучение исторических аспектов процесса становления местного само– управления в России, особенно в пореформенный период ее развития в XIX в., давно стало устойчивой традицией как отечественных историков государства и права, так и представителей классической исторической науки. Вместе с тем, при всем многообразии корпуса имеющихся в нашем распоряжении публикаций, проблема места и роли местного самоуправления в либеральном конституционном законотворчестве в начале XX в. вплоть до настоящего времени не выступает в качестве предмета особого исследовательского внимания. Данное обстоятельство и побуждает нас к попытке сравнительного анализа имеющихся в нашем распоряжении либеральных законопроектов на предмет выявления места и роли в них институтов местного самоуправления.

Важным, на наш взгляд, методологическим аспектом обращения к заявленной проблематике является ее нахождение в рамках исследовательской гипотезы, предполагающей наличие у российских либералов целостной (комплексной) модели реформирования страны, нашедшей свое выражение в партийной программатике, законотворчестве думского периода и проектах Основного закона России.

Не следует сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что для двух (если не более) поколений российских либералов участие в работе институтов местного самоуправления, особенно в их варианте, реализованном в России в период «Великих реформ» XIX в., было едва ли не единственным способом (исключая собственно подпольную борьбу и внутрикорпоративные структуры) принять деятельное участие в решении социально значимых вопросов. В работе земских собраний и городских Дум де–факто произошло зарождение и становление той составляющей отечественного либерализма, представители которой в начале XX века предприняли попытку сформулировать свое видение пути развития сраны, альтернативного как консервативному (традиционалистскому), так и леворадикальному (социалистическому).

Носители этих взглядов прекрасно понимали, что либеральная идея в России имеет под собой очень слабую как экономическую, так и социальную основу, которую им одновременно приходилось создавать. Спецификой (своего рода неизбежным прагматизмом) российского либерализма выступало понимание того, что в качестве базового средства реализации либеральной программы реформирования социума выступает государственный аппарат. Следовательно, главным направлением либеральной политики становится процесс использования тех возможностей, которые дает законотворческая деятельность в рамках системы органов представительной власти и прежде всего государственной Думы России, с созданием которой связывались основные надежды.

Эта политическая тактика отразилась как в программатике либеральных партий России, в основном конституционно– демократической, комплексе трудов теоретиче-

ского характера, а также в проектах Основного закона, предлагавшихся либералами. Последние выступали некоей квинтэссенцией либеральной парадигмы, примененной к поиску ответа на вопрос о способах вывода российского социума из состояния системного кризиса, в котором оно находилось в начале XX века. Будучи по своей природе в основной массе документами комплексными, либеральные проекты Основного закона рассматривают целый круг отношений, традиционно регулируемых конституциями. Среди них, хотя и с разной степенью разработанности, нашлось место и проблематике реформирования местного самоуправления. Как уже отмечалось в настоящей статье, в его совершенствовании либералы видели не только средство обеспечения интере– сов населения на муниципальном уровне управления социумом, но и важное средство развития в общественном сознании базовых принципов правового государства, гражданского общества, воспитания законопослушного, политически активного, готового к защите своих прав гражданина.

В отечественной и зарубежной историографии, если речь заходит о либеральном конституционном законотворчестве, до априори можно сказать, что речь пойдет либо об «освобожденческом» («парижском»), либо о «муромцевском» проекте Основного закона. Вместе с тем, как показали исследования последних лет, эти несомненно ключевые проекты отнюдь не исчерпывают всего богатства либеральных подходов начала XX века.

В контексте заявленной проблематики настоящей статьи следует отме– тить, что оба проекта содержат разделы, которые посвящены проблемам местного само-управления. Так, в «освобожденческом» проекте это раздел под номером 7, названный его авторами «Местные учреждения Российской Империи», а в «муромцевском» проекте это раздел 5, озаглавленный «Об основах местного самоуправления».

Оба проекта роднит помимо общелиберальной сути общность авторских коллективов и генетическая взаимосвязь идей и текстов, что во многом и предопределило близость содержавшихся в них положений по части регулирования отношений в области местного самоуправления. Оба проекта основывались на принципах всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права. Так, на участие в выборах в органы местного самоуправления накладывались те же ограничения, что и на участие в выборах в имперские органы представительной власти. Соответственно в местных выборах не могли участвовать:

1) лица, состоящие под опекой или попечительством;

2) лица, объявленные несостоятельными должниками;

3) лица, лишенные прав по судебным приговорам, на срок такового лишения;

4) лица, находящиеся в заведениях для душевнобольных;

5) лица, состоящие на действительной военной службе,

6) лица, занимающие должности губернаторов и вице–губернаторов, чинов прокурорского надзора и полиции.

Единственным новым ограничением, которое вводилось авторами законопроектов, был ценз оседлости, который предполагал проживание в уезде или городе не менее одного года или уплату местных земских или городских сборов в течение того же срока.

Оба проекта были близки относительно предлагавшегося типа территориального деления страны. Предлагался следующий вариант: страна делится на губернии, губернии, в свою очередь, на уезды, а уезды на волости. Города выделялись из волостей, а при населении более 100 или 125 тыс. человек онни выделялись из уездов, образуя особые самоуправляющиеся союзы. Границы между губерниями и уездами определялись в законодательном порядке общероссийским законодательным органом, а границы между волостями определялись соответствующим земским губернским собранием.

«Муромцевский» проект предполагал наличие у губернских органов самоуправления права на объединение в рамках ряда губерний, создание соответствующих координационных органов, их структура должна была определяться губернским земством. Избрание самоуправляющихся союзов высших уровней производилось собраниями низших союзов в соответствующих местностях.

Объединяет эти проекты и наличие общей отсылочной нормы, когда речь шла о непосредственном регулировании вопросов местного самоуправления. И в том, и в другом проекте речь шла о специальном законе, проект которого впоследствии был представлен кадетами в рамках законотворческой деятельности партии и ее фракции в Государственной Думе.

Однако наиболее проработанным в части регуляции вопросов местного самоуправления был проект конституции, разработанный в рамках деятельности Московской городской Думы и известный также как «герценштейновский» проект. Четвертый раздел этого документа назывался «Муниципальная программа» и содержал ряд положений, как объединяющих его с «освобожденческим» и «муромцевским» проектом, так и отличающих от него. Общность проектов кроется как в их общелиберальном происхождении, так и в близости взглядов их авторов, поставленных ими перед собою целях, а также неприятии радикальных средств социальных преобразований.

К общим чертам можно отнести такие базовые вещи, как принципы организации выборов в органы местного самоуправления. Аналогично «освобожденческому» и «муромцевскому» проект МГД предполагал, что они проводятся на основе всеобщей, прямой, равной и тайной подачи голосов при наличии годичного ценза оседлости.

В проекте МГД не рассматривалось территориальное деление между губерниями, уездами и волостями. Данное обстоятельство связано, в частности, с тем, что его авторы в основном ориентировались на создание городских союзов, на жителей 50 тыс. человек как минимальное количество жителей, необходимое для выделения города в качестве отдельного субъекта местного самоуправления.

Вместе с тем важнейшим отличием проекта МГД от иных проектов было в наличии развернутого перечня полномочий, которыми предполагалось наделить органы местного самоуправления. В их число в первую очередь была отнесена полная самостоятельность органов городского самоуправления в традиционных для земств сферах организации социальной жизни: городском благоустройстве, поддержании общественного порядка, организации школьного и внешкольного образования и т.п.

Предполагал проект МГД и решение организационных вопросов обеспечения независимости самоуправляющихся союзов. Для этого предлагалось подчинить органам городского самоуправления все учреждения и предприятия, которые в силу своей природы или в связи с местной спецификой имели или могли приобрести характер монополии. Предполагалась децентрализация отраслей городского хозяйства с последующим учреждением мелких самоуправляющихся городских единиц. В рамках реализации общелиберальных принципов правовой защиты прав и свобод человека предполагалось упразднить городские сословные управления.

В качестве средства обеспечения социальной стабильности предлагалось ввести общественный контроль на основе общего рабочего законодательства над условиями работы всех городских учреждений. Еще одну задачу проекта его авторы видели в стимулировании к расширению класса мелких собственников, иначе говоря прообраза того, что мы сегодня называем «средним классом». Кстати, отличительной чертой проекта МГД было то, что его создатели (состав авторов вплоть до настоящего времени установить не удалось) не ограничивались декларативными нормами, стремясь сразу же после общего принципа прописать нормативный механизм его реализации. Порою это вело к избыточной детализации, которая сегодня не принята в конституционном законотворчестве, но здесь надо делать скидку на специфику эпохи, а не заниматься некритической экстраполяцией, свойственной сегодня представителям историко– правовой науки. Примером может служить рассматриваемый тезис о создании социальной основы либеральной модели развития общества. Так, в частности, предполагалось ввести систему мелкого кредитования для ремесленников и мелкой торговли. Этот процесс должен был сопровождаться созданием ремесленных музеев, образцовых мастерских, качественным повышением уровня развития ремесленного и технического образования, поощрением организации кооперативных учреждений для совершенствования процесса производства материалов и улучшения системы сбыта продукции.

Вместе с тем проект МГД отнюдь не предполагал бесконтрольность действий органов самоуправления. В качестве мер, которые должны были разумно ограничить их деятельность, было предложено предоставить представителям органов исполнительной власти право однократно приостановить постановления Думы (городской) с передачей вопроса на повторное рассмотрение. Однако главным в этой сфере было

предложение о введении в правовую систему России исключительно судебного порядка отмены постановлений Дум (городских). С одной стороны, это должно было защитить местное городское самоуправление от произвола органов и должностных лиц исполнительной власти, а с другой – по возможности предупредить известную митинговость и непрофессионализм, органически присущий органам представительной власти местного самоуправления низших уровней.

В непосредственной связи с принципами организации местного самоуправления находятся идеи проекта Основного закона МГД, содержащиеся в таком разделе, как «Финансовая реформа» (Раздел II). В нем содержалась норма о введении системы государственного кредитования для земств и городов. В проекте предполагалось, что будут определены условия кредитования для различных обществ и общин. Таким образом, мы можем говорить о том, что здесь закладывалась важнейшая гарантия независимости местного самоуправления, его финансовой основы, это, как представляется, в свою очередь было призвано обеспечить его политическую самостоятельность.

Если подводить общий итог отражению принципов местного самоуправления в либеральных проектах Основного закона России в начале XX века, то можно говорить о том, что всем им были присущи общедемократические черты по формированию и функционированию системы этих органов, находящиеся в рамках общелиберальной концепции реформирования страны. Наличие технических различий в критериях подхода к территориальному делению, на наш взгляд, не является, не может считаться сколь– нибудь значимым.

Принципиально важными видятся те статьи проекта МГД, которые во многом предвосхитили современные подходы к принципам развития законодательства в сфере местного самоуправления. Значение этой сферы развития законодательства о местном самоуправлении имеет сущностное значение для понимания глубинной принципиальной сущности либеральных проектов Основного закона еще и потому, что все они предполагали двухпалатную систему организации законодательной власти. При этом верхняя палата должна была избираться именно земскими губернскими собраниями. С учетом предлагавшегося введения всеобщего, равного, прямого и тайного голосования при выборах в нижнюю палату парламента, верхняя палата выступала своего рода гарантом стабильности развития страны, своего рода фильтром, призванным остановить избыточно радикальные инициативы нижней палаты. Насколько успешно верхняя палата сможет выполнить свое главное предназначение, во многом было основано на результатах выборов в местные и в первую очередь губернские органы самоуправления. От социальной стабильности на местах во многом зависела и степень радикализации результатов выборов в масштабе страны, а соответственно и политическая позиция депутатского корпуса верхней палаты.

Полагаем, что именно на обеспечение деятельности верхней палаты как гаранта общественной стабильности при двухпалатной системе направлена вся система мероприятий, заложенных в имеющихся в нашем распоряжении проектах либерального Основного закона. От сугубо правовых, дающих быстрый и реальный эффект, таких как ценз оседлости, обеспечивающий связь личности с территориальной общностью, до социально–экономических, рассчитанных как на среднесрочный, так и долгосрочный эффект. В этом же списке находится и положение об уплате местных налогов и сборов как свидетельство связи с самоуправляющимся союзом, заложенное, в частности, в «муромцевском» проекте. С формальной точки зрения это ограничение имеет не демократический характер, однако в сочетании с возможностью его замены цензом оседлости и общей ориентацией проектов на формирование «среднего класса», традиционно выступающего носителем общелиберальных ценностей, оно может рассматриваться не как реакционность либералов (традиционное обвинение от левых радикалов), а как средство обеспечения постепенности реформ.

Помимо проанализированных выше проектов в истории либерального конституционного законотворчества существует еще ряд документов. В их число входит прежде всего т.н. «гучковский» проект Конституции. Он интересен уже тем. что это, по сути, единственный документ, вышедший из -под пера представителей правого крыла российского либерализма. Если же говорить о его месте в ряду источников, раскрывающих позицию российского либерализма по вопросам местного самоуправления, то его специфика состоит в том, что в нем, по сути, нет прямых указаний на то, какими его авторы видели принципы организации местного самоуправления. В какой–то мере мы можем говорить о возможности переноса ряда общедемократических принципов, содержащихся в «гучковском» проекте, на организацию местного самоуправления. Речь может идти о принципах формирования и функционирования избирательной системы страны (Государственное устройство § 6; Права граждан § 1), месте и роли участия органов представительной власти в принятии бюджета (Государственное устройство § 5; 8; 9). Однако отдельный раздел отсутствует, и даже в традиционно пользующемся у октябристов особым вниманием разделе «Народное просвещение» упоминаний о местном самоуправлении нет.

Не много упоминаний о местном самоуправлении и в проекте Основного закона Екатеринославского земства. Считая целесообразным на первом этапе реформирования государственного строя вернуться к наиболее либеральным сторонам реформы 1864 г., его авторы видели целесообразным участие органов местного самоуправления в формировании Верхней палаты – Государственного совета. По их мысли, «две трети [Совета] избираются соединенными коллегиями дворянских и земских собраний и городских Дум (последние должны возвратиться к положению 1864 г.)». Этим, собственно, тематика местного самоуправления в Екатеринославском проекте и исчерпывается.

Харьковский проект Основного закона, как показало наше обращение к нему, представляет собой частичную переработку «освобожденческого проекта», весьма интересную, позволяющую показать специфику подготовки «муромцевского» конституционного проекта, но не содержащую принципиально значимых идей в сфере определения принципов организации местного самоуправления в России.

Говоря о принципах местного самоуправления, заложенных в либеральные проекты Основного закона Российской Империи начала XX в., в целом мы можем сделать ряд общих выводов. Прежде всего не вызывает сомнения их общедемократическая природа, бывшая следствием развития отечественного либерализма в общемировом русле либеральной общественной мысли, так и непосредственная связь с реалиями российского общества.

При их подготовке российской юриспруденцией были учтены как непо– средственные задачи, стоявшие перед российскими либералами начала прошлого века как перед участниками политического процесса, так и среднесрочные и долгосрочные задачи в области построения правового государства и формирования базовых институтов гражданского общества. Прежде всего речь идет о такой его неотъемлемой составляющей, как «средний класс», проходящий первоначальную школу политического образования в местном самоуправлении.

Предложенные принципы реформы местного самоуправления получили развитие в законотворческой деятельности Думы, в которую парламентской фракцией конституционно– демократической партии был внесен законопроект масштабного реформирования системы местного самоуправления.

Думается, что опыт разработки либеральной альтернативы вывода страны из системного кризиса, основанный по преимуществу на реализации программы реформирования общества с помощью правовых, парламентских средств, заслуживает внимания и в наши дни. И если большинство конкретных норм в той или иной мере уже реализованы в отечественном законодательстве или в силу происшедших с тех пор изменений стали откровенно архаичны, то сами принципы построения системы связей внутри структуры взаимоотношений между различными ветвями власти не потеряли своей ценности и до наших дней. Свидетельством чему могут быть предложения по коренному реформированию источников формирования ресурсной базы местного самоуправления 2013–2014 гг.

Библиография:

1. Аронов Д.В. Правовое наследие либеральной юриспруденции России конца XIX – начала XX в. – проблемы и перспективы использования на современном этапе развития российской государственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. –2013. – № 1 (25). – С. 13– 17.

2. Аронов Д.В., Шепарнева А.И., Леонова И.А., Кошелева С.В. Проект Основного закона Российской Империи Харьковского юри-

дического общества – место и роль в либеральном конституционном законотворчестве начала XX века // История государства и права. – 2017. – № 1. – С. 60– 64.

3. Вязникова Т.Г. Некоторые аспекты реформы местного самоуправления (концепция временного правительства) // История государства и права. –2001. –№ 4. –С. 2–4.

4. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Уроки «великих реформ» XIX в. для формирования стратегии муниципального развития современной России // История го– сударства и права. –2012. –№ 6. –С. 20–23 и др.

5. Казанина Л.Ю. Столыпинские реформы институтов и структур управления и самоуправления в оценке конституционных демократов (по материалам газеты «Речь») // История госу– дарства и права. –2011. –№6. – С. 26–28.

6. Корсакова С.В. Правовая политика в сфере земского самоуправления во второй половине XIX в. // История государства и права. – 2010. – №12. – С. 25–29.

7. Морозова Е.Н. Власть и земское самоуправление: опыт российского земства // История государства и права. –2009. – № 19. –С. 20–24.

8. Московские ведомости. – 1905. 12–13 мая.

9. Основной государственный закон Российской Империи. – Париж, 1905.

10. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А. Муромцева. – М., 1911. – С. 384 – 406.

11. Романенко В.Б. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XVI–XX вв. // История государства и права. –2010. –№ 7. –С. 13–15.

12. Проект Конституции Российской Империи с разделами: Государств. устройство, Права граждан, Народное просвещение // ГАРФ. Ф. 555. Оп.1. – Д. 5. Лл. 1– 3 об.

13. Проект Государственной думы, составленный Екатеринославским земством // Право. –1905. –№ 21. –Стб. 1735– 1746.

14. Трофимова И.Н. Развитие общественно– политических представлений о государстве и местном самоуправлении в дореволюционной России // История государства и права. – 2010. – № 22. –С. 34–37.

References:

1. Aronov D.V. Pravovoe nasledie li-beral'noj yurisprudencii Rossii konca XIX – nachala HKH v. – problemy i perspek-tivy ispol'zovaniya na sovremennom ehta-pe razvi– tiya rossijskoj gosudarstven-nosti // Izvestiya vysshih uchebnyh zave-denij. Povolzhskij region. Obshchestven-nye nauki. –2013. –№ 1 (25). – S. 13– 17. (In Russ.)

2. Aronov D.V., SHeparneva A.I., Leono-va I.A., Kosheleva S.V. Proekt Osnovnogo zakona Rossijskoj Imperii Har'kovskogo yuridicheskogo obshchestva – mesto i rol' v liberal'nom konstitucionnom zakono-tvorchestve nachala HKH veka // Istoriya gos-udarstva i prava. – 2017. – № 1. – S. 60– 64. (In Russ.)

3. Vyaznikova T.G. Nekotorye aspekty reformy mestnogo samoupravleniya (kon-cepciya vremennogo pravitel'stva) // Is-toriya gosu-darstva i prava. –2001. –№ 4. –S. 2–4.(In Russ.)

4. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Uroki «velikih reform» XIX v. dlya formirova-niya

strategii municipal'nogo razvitiya sovremennoj Rossii // Istoriya go– sudar-stva i prava. –2012. –№ 6. –S. 20–23 i dr. (In Russ.)

5. Kazanina L.YU. Stolypinskie re-formy institutov i struktur upravleniya i samoupravleniya v ocenke konstitucion-nyh demokratov (po materialam gazety «Rech'») // Istoriya gosu–darstva i prava. –2011. – №6. – S. 26–28. (In Russ.)

6. Korsakova S.V. Pravovaya politika v sfere zemskogo samoupravleniya vo vto-roj polovine XIX v. // Istoriya gosudar-stva i prava. – 2010. – №12. – S. 25–29. (In Russ.)

7. Morozova E.N. Vlast' i zemskoe sa-moupravlenie: opyt rossijskogo zemstva // Istoriya gosudarstva i prava. –2009. –№ 19. –S. 20–24. (In Russ.)

8. Moskovskie vedomosti. – 1905. 12–13 maya. (In Russ.)

9. Osnovnoj gosudarstvennyj zakon Rossijskoj Imperii. – Parizh, 1905. (In Russ.)

10. Proekt Osnovnogo i Izbiratel'no-go zakonov v redakcii S.A. Muromceva // Sergej Andreevich Muromcev. – M., 1911. – S. 384 – 406. (In Russ.)

11. Romanenko V.B. Istoricheskoe raz-vitie mestnogo samoupravleniya v Rossii kak ehlement sistemy razdeleniya vlastej v XVI–XX vv. // Istoriya gosudarstva i pra-va. –2010. – № 7. –S. 13–15. (In Russ.)

12. Proekt Konstitucii Rossijskoj Imperii s razdelami: Gosudarstv. ustrojstvo, Prava grazhdan, Narodnoe prosveshchenie // GARF. F. 555. Op.1. – D. 5. Ll. 1– 3 ob. (In Russ.)

13. Proekt Gosudarstvennoj dumy, sostavlennyj Ekaterinoslavskim zemstvom // Pravo. –1905. –№ 21. –Stb. 1735–1746. (In Russ.)

14. Trofimova I.N. Razvitie obshchestvenno– politicheskih predstavlenij o gosudarstve i mestnom samoupravlenii v dorevolyucionnoj Rossii // Istoriya gosu-darstva i prava. – 2010. – № 22. –S. 34–37. (In Russ.)