

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ в 1917 г.:

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СФЕРЕ

THE DEMOCRATIZATION OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN 1917: THE LAW OF THE PROVISIONAL GOVERNMENT IN THE MUNICIPAL AREA

A. Mamaev

Annotation

The article explores legislative formalization of city self-government democratization held by Provisional Government. The paper covered assessment of the Provisional Government's municipal reform by his contemporaries and historians. In the article revealed the contradiction between reform and the practical needs of the population and the government itself.

Keywords: city self-government, Provisional Government, municipal reform, revolution 1917.

Мамаев Андрей Владимирович
Кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник
Института экономики РАН

Аннотация

В статье исследуется процесс законодательного оформления демократизации городского самоуправления Временным правительством. Освещена оценка муниципальной реформы Временного правительства современниками и историками. Выявлено противоречие между проведенной реформой и практическими потребностями населения и самого правительства.

Ключевые слова:

городское самоуправление, Временное правительство, муниципальная реформа, революция 1917.

В результате революционных событий в Петрограде к власти пришло сформированное Временным комитетом Государственной думы Временное правительство, состоявшее из либералов. Новая власть провозгласила курс на демократизацию и всестороннее развитие местного самоуправления, рассматривавшееся как основа нового строя. Предпринятые в течение последующих месяцев меры должны были юридически оформить демократический "февральский" режим.

Одной из первых телеграмм председатель Временного правительства Г.Е. Львов передал административную власть на местах из рук губернаторов в руки председателей губернских земских управ, т.е. главам цензовых самоуправлений, назначив их комиссарами Временного правительства.

Не допустить распада страны и обеспечить управляемость регионами из центра могло только единообразие системы управления и твердость власти. Общественные исполнительные комитеты, в каждой губернии сформированные стихийно, на свой лад, аморфные, с неопределенной, иногда весьма радикальной, политической позицией, и стремящиеся к полной самостоятельности в действиях, не соответствовали этому принципу. Г.Е. Львов признавал большое значение местных общественных комитетов как "зародышей местного демократического самоуправления, подготавливающего население к будущей реформе" [1]. Но роль той общей формы, в которую должны были вылиться органы самоуправления в городах, по замыслу центра, были призваны сыграть городские думы.

Политические позиции цензовых муниципалитетов

после Февральской революции ослабли, что объясняется революционным неприятием левой демократической общественностью ограниченности состава городских самоуправлений и того, что оно было частью подвергшейся жесткой критике дореволюционной политической системы. Городские гласные не без оснований опасались своего роспуска и передачи муниципальных полномочий общественным исполнительным комитетам. С начала марта вплоть до середины апреля 1917 г. в МВД с мест поступало множество запросов о судьбе цензовых городских дум, как от самих муниципалитетов, так и от советов и исполнительных комитетов, кое-где преобразования осуществлялись самочинно, широко осуществлялось пополнение городских дум за счёт представителей "неценовых" групп населения.

Ситуация на местах оказывала мощное давление на правительство, заставляя его спешить с проведением реформы. Признавая реформирование самоуправления первостепенной задачей, 23 марта 1917 г. для упорядочения деятельности в этом направлении Временное правительство приняло постановление, согласно которому все работы по подготовке реформ местного самоуправления должны были быть сосредоточены в Особом совещании по реформе местного управления и самоуправления под председательством министра внутренних дел [2, с. 90 – 91]. 17 марта начальником Главного управления по делам местного хозяйства при МВД был назначен московский гласный, кадет Н.Н. Авинов, с предоставлением ему прав товарища министра внутренних дел [3]. В его руках оказалась сосредоточена связь между органами самоуправления на местах и центральной властью.

Разработка муниципальной реформы оказалась не у случайных людей. Многие из правоведов Особого совещания имели муниципальное прошлое, занимались научно-публицистической деятельностью на городские темы: Н.Н. Авинов, М.И. Арефьев, Л.А. Велихов, Б.Б. Веселовский, В.М. Гессен, А.А. Журавлёв, И.М. Кулишер, М.А. Курчинский, А.Н. Макаров, М.Н. Петров, Д.Д. Протопопов, В.Н. Твердохлебов, Н.М. Тоцкий и другие – весь цвет муниципальной науки того времени. Накануне революции они начали налаживать активные связи с городскими деятелями на местах через общественные организации: Всероссийский союз городов, Земгор, Общество городов-садов, возникшее в 1913 г., Общество изучения городского хозяйства, Московское общество по подготовке специалистов земской и городской службы, действовавшие с 1915 – 1916 гг. [4, с. 150–166], через издание журналов "Городское дело", "Известия Всероссийского союза городов", носивших справочно-инструкторский характер ежегодных "Календарей-справочников городского деятеля", многочисленные публикации в специализированных и популярных изданиях. Всё это позволило им сразу активно приступить к законотворчеству.

Наряду с правительством разработкой и обсуждением различных аспектов городской реформы занимались другие организации. Активно шли работы в соответствующей комиссии Всероссийского союза городов, где господствовали кадеты. Подготовленные этой комиссией тезисы оказались более умеренными, чем проект закона, составленный правительством, и исходили из предположения, что "органы общественных городских управлений суть органы государственного управления на местах", ведающие всеми делами местного управления. Избирательное право, по мнению комиссии ВСГ по городской реформе, должно было быть предоставлено: пассивное – с 25 лет, активное – либо с 21, либо с 25 лет, причём участие войсковых частей в муниципальных выборах было признано нежелательным. Комиссия высказалась против предоставления права избираться тем лицам, которые не имели связи с соответствующим избирательным округом, предлагала установить хотя бы минимальный ценз оседлости [5, с. 39 – 41]. Выработанные ВСГ принципы, рассматривавшиеся как радикальные накануне революции, в марте 1917 г. выглядели уже как весьма ограниченные. Принятие варианта Всероссийского союза городов позволяло ослабить на местах влияние левых партий.

Социалисты отстаивали уменьшение возрастного ценза до 20 лет, а для солдат – до 18 лет, сведение ценза оседлости к минимуму, сокращение списка тех случаев, которые вели к лишению избирательных прав, пропорциональную систему выборов, денежное вознаграждение гласным за участие в заседаниях думы [6]. Эти принципы соответствовали интересам левых партий: среди молодёжи и солдат было особенно много их сторонников. Значительное число деятелей социалистической ориентации было среди представителей обществен-

ности, вошедших после февраля 1917 г. в органы власти и охраны правопорядка на местах. Революционные деятели, возвращавшиеся из эмиграции, ссылки или подполья, не могли соответствовать даже шестимесячному цензу оседлости, поэтому социалисты выступали за его отмену. В социалистических партиях было меньше известных, ярких и авторитетных общественных, муниципальных деятелей, поэтому предпочтительнее была пропорциональная, а не мажоритарная система выборов. Среди потенциальных гласных-социалистов было много людей, работавших по найму. За отсутствие на рабочем месте в связи с думской деятельностью гласному – наёмному работнику – работодатель имел полное право не платить. Сохранение бесплатности общественной службы вело к отказу многих наёмных работников от активной муниципальной работы, что было на руку домовладельцам и торгово-промышленным группам.

Составители нового муниципального избирательного закона руководствовались в своей деятельности не только стремлением максимально реализовать в правовых нормах демократические принципы, но и испытывали сильное давление со стороны политических партий. 15 апреля 1917 г. Временным правительством были приняты впрямь до издания нового закона об общественном управлении городов "Временные правила о производстве выборов гласных городских Дум...", ставшие основой для избрания демократических составов муниципалитетов. Эти поправки стали компромиссом между либералами и умеренными социалистами. 3 мая был принят и "Наказ о применении временных правил", более детально описывавший выборную процедуру.

Согласно новому закону городское самоуправление сохранялось во всех городах, имевших его по Городовому положению 1892 года. Избирательные права получили широкие слои населения: все российские граждане, без различия пола, национальности, вероисповедания, достигшие 20 лет, проживающие во время составления избирательных списков в данном городе, или имеющие иные связанные с городом определённые занятия. Пассивное избирательное право получали и те, кто никак не был связан с городом, но удовлетворял остальным цензам.

Ещё до революции муниципальное законодательство не содержало никаких норм, ограничивавших избирательные права военнослужащих, однако с введением всеобщего избирательного права этот вопрос приобрёл иные масштабы. Согласно закону от 15 апреля 1917 г., лица, состоявшие на военной службе, в общем-то, случайные для города люди, имели право принимать участие в выборах на общих основаниях. Это допущение могло создать трудности в работе муниципалитетов. Временное правительство отмечало, что уход воинских частей из города на позиции не даёт избранным гласным-солдатам освобождения от воинской службы. К ним применялись правила об отсутствующих гласных, на основании кото-

рых гласный лишался этого статуса в случае полугодового отсутствия на заседания [7, с. 9–10]. Разрешение солдатам участвовать в муниципальных выборах сталкивалось ещё и с такой практической трудностью, как отъезд внесённых в избирательные списки солдат из города до проведения самих выборов, что снижало показатели явки, либо прибытие воинских чинов в город уже после окончания срока составления списков избирателей: они выражали недовольство тем, что по закону не могли быть внесены в список и не допускались к голосованию [8, л. 7, 9, 11–12]. 19 августа Временное правительство нашло в себе силы утвердить постановление о воспреещении принимать участие в муниципальных выборах воинским частям на театре военных действий [9, с. 301].

Согласно закону от 15 апреля 1917 г., не могли избирать и быть избранными: местные высшие представители административной власти; монашествующие; лица, признанные в порядке закона безумными, сумасшедшими и глухонемыми; приговорённые судом к различным наказаниям; содержатели домов терпимости. Не предоставление избирательных прав милиции и правительственным комиссарам вызвало поток жалоб в центр. 3 мая телеграмму из Москвы о том, что лишение избирательных прав сотрудников комиссариата градоначальства и милиции может повлечь их массовый уход, направил комиссар московского градоначальства будущий министр внутренних дел А.М. Никитин [10, л. 4]. В итоге, подвергшаяся критике норма была отменена, правительственные комиссары получили возможность избирать и быть избранными в городские гласные [11, с. 12].

Состав дум подлежал избранию на срок до 1 января 1919 г. Было разработано расписание, зафиксировавшее число гласных в городских думах каждого города в зависимости от численности его населения. Причем, по результатам проведённой Главным управлением по делам земского и городского хозяйства анкеты, в более чем четверти городов (в 81 из 307 ответивших) число гласных уменьшилось по сравнению с тем, что было до революции [12, с. 16]. Это вызвало волну прошений с мест об увеличении числа гласных. Утверждения Д.Д. Протопопова о том, что слишком большое число гласных, наоборот,

может затормозить работу, "надо обращать внимание на качества гласных, а не на их количество" [13, с. 10], не пользовались поддержкой, пришлось сначала принимать положительное решение по каждой просьбе увеличить число гласных до зафиксированной Городовым положением 1892 г. нормы [14, л. 1–7, 22, 23, 28–30], а к концу лета 1917 г. были изданы зафиксировавшие это как общий принцип разъяснения Главного управления местного хозяйства [15, с. 410].

Новый закон отличался демократичностью, став одним из завоеваний революции. В нём впервые в истории России законодательно был закреплён принцип всеобщего, равного, тайного и прямого голосования; были отменены цензы оседлости, религиозные, национальные, имущественные, половые. Была введена система пропорционального представительства, основанная на голосовании за партийные списки.

Пропорциональная система выборов была поддержана демократической общественностью. В редакционной статье журнала "Городское дело" отмечалось, что пропорциональные выборы дадут "...дорогу сознательным, активным, организованным элементам населения, устраняя обывательскую расплывчатость" [16, с. 306]. В поддержку нового закона использовался довод о том, что только пропорциональная система выборов позволяла обеспечить представительство в органах власти всего населения, а не какой-то его части, пусть даже и большей, устраняла возникающую иногда при мажоритарной системе необходимость проведения дополнительных выборов [17]. Утверждение, что в муниципальных выборах борьба политических платформ лучше соперничества между собой отдельных личностей, спорно: в деле управления городским хозяйством не меньше политической позиции были важны хозяйственный опыт и специальные знания.

При пропорциональной системе населению приходилось голосовать за списки, в которые могли быть включены случайные, мало кому известные люди. Новый закон допускал к участию в муниципальных выборах лиц, никакими интересами не связанных с данным городом, в



т.ч. солдат гарнизонов, оказавшихся в городе случайно и ненадолго. При системе голосования за конкретную личность выбранные таким образом гласные были бы в большей степени ответственны за результаты своей деятельности перед людьми и в связи с этим в большей степени выражали бы в думе их мнение, а не мнение партии. Мажоритарная система позволила бы ослабить политическую борьбу партий, которая была неизбежной при пропорциональном представительстве.

Реформа муниципального избирательного права пользовалась поддержкой в обществе. "Можно только приветствовать резкую демократическую струю, которая врывается, наконец, в затхлые, застоявшиеся порядки ценовых самоуправлений..., – полагал писатель В.Г. Короленко, – ...Я не сомневаюсь, что демократизация самоуправлений, быть может, после некоторых колебаний и потрясений, принесёт здоровое обновление местной жизни..." [18]. Но высказывались и мнения о том, что в отличие от избирательных процедур общегосударственного уровня, муниципальные выборы требуют со стороны избирателя "специального отношения к делу", чего не было у множества людей, впервые приобретших возможность выбирать местную власть [19]. Принципы, закрепленные в новом законе, были бы адекватны в развитом гражданском обществе, с устоявшейся политической системой, развитой правовой культурой, а этого в стране в начале XX века не было.

Чрезвычайные революционные условия ещё более обострили несоответствие между законом и реальностью. Наблюдавший за ходом муниципальных выборов в Москве 25 июня 1917 г. С.В. Бахрушин был поражён "...первобытной наивностью, за которой чувствуются мятежные искания искренних людей... Перед глазами воскресает XVII век с его наивными сомнениями об антихристианской печати, с его верой в букву формулы, с его жадной правды и царства Божия..." [20]. Огромное число горожан, представителей традиционного общества, слепо верило в популистские обещания, что в условиях революции в стране, не имевшей опыта демократии, было крайне опасно.

Продолжением политики центра, направленной на демократизацию городского самоуправления, явилось постановление Временного правительства от 9 июня 1917 г. "Об изменении действующих положений об общественном управлении городов" [21, с. 383 – 408]. В Городовое положение 1892 г., несоответствующее революционным реалиям, поспешно вводились поправки, направленные на расширение прав городских органов самоуправления.

Сохранив прежние полномочия, муниципалитеты получали дополнительно возможность составлять и изменять план города, заботясь "о лучшем устройстве", вести надзор за правильностью строительства, проводить статистические обследования. Впервые в законе был зафиксирован факт наличия в ведении городов муници-

пальных предприятий, хотя их деятельность по-прежнему оставалась вне сферы правового регулирования. Расширялись полномочия муниципалитетов в сфере народного образования: городским самоуправлениям была предоставлена возможность заведования учреждениями народного образования не только в административно-хозяйственном, но и в учебном отношении, право организации "просветительских и общепользных учреждений" [22, с. 384].

С целью борьбы с продовольственными и жилищными трудностями городам предлагалось заняться устройством и содержанием домов с дешёвыми квартирами, народных столовых, чайных, организацией продажи хлеба, мяса, молока, топлива, оказанием юридических услуг населению. Городские самоуправления должны были играть более активную роль в рабочем вопросе. Обновлённое Городовое положение предлагало муниципалитетам заняться охраной труда, устройством общественных работ, борьбой с безработицей через организацию бирж труда и посреднических контор. В правоохранительной сфере, кроме совместного с органами государственной власти заведования милицией "согласно действующим узаконениям" [23, с. 303], городам давалась возможность принимать и иные установленные законом меры для охраны личной и общественной безопасности и порядка. В Сенатском разъяснении норм муниципального законодательства отмечалось, что "...гласные свободны в своих суждениях и не обязаны отчётом перед избирателями" [24, с. 411].

Впервые был введён принцип платности общественной муниципальной деятельности. Постановление разрешало думам выплачивать гласным из городского бюджета в Москве не более 5 руб., в губернских городах – не более 3 руб., в уездных и безуездных – не более 2 руб. за каждое заседание. Если учесть, что заседания дум проходили не каждый день, а плата за посещение была меньше средней ежедневной зарплаты многих наёмных рабочих, то становится ясным, что корыстных мотивов для участия в общественной деятельности у потенциальных гласных возникнуть не могло. Вводимая плата носила характер компенсации связанной с занятостью в думских делах потери в зарплате по основному месту работы.

По постановлению правительства от 9 июня 1917 г., органам городского самоуправления было дано право объединения и координации действий с другими земскими, городскими управлениями [25, с. 385], то есть то, чего города упорно добивались до революции. Муниципалитеты получили право создавать товарищества для совместного участия в торговом, промышленном или ином предприятии, образовывать союзы для удовлетворения общих потребностей и задач в пределах компетенции. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей органов самоуправления, могли созываться съезды их представителей [26, с. 157–160].

Общий надзор за деятельностью муниципалитетов

был возложен на губернских комиссаров, которые могли контролировать только законность, но не целесообразность действий городских общественных управлений, не имели права в административном порядке отменять принятые городами постановления, как это имело место до революции. В течение 2-х недель после получения того или иного решения городской думы комиссар мог обжаловать его в окружном суде по причине несоответствия закону. На время судебного рассмотрения обжалованное постановление не могло вступить в законную силу. Губернский комиссар имел возможность требовать от городского общественного управления предоставления сведений и объяснений, уведомлять города об их "незаконномерных" действиях. Если дума не предпринимала никаких мер по устранению обнаруженных комиссаром нарушений закона, то он мог принести протест в окружной суд. Согласно поправкам в Городовое положение 1892 г. от 9 июня 1917 г., министр внутренних дел имел право производить ревизию деятельности городов и при обнаружении нарушений передавать информацию об этом губернскому комиссару для дальнейших действий [27, с. 385, 389].

Законы Временного правительства обеспечили правовую базу процесса демократизации и расширения полномочий городского самоуправления. Перед общественно-политическими силами страны развернулось огромное поле деятельности, где можно было проявить свои управленческие таланты. Своеобразный итог законодательной деятельности Временного правительства в муниципальной сфере подвёл министр внутренних дел А.М. Никитин на съезде Всероссийского союза городов (14 – 17 октября 1917 г.). Он с удовлетворением констатировал, что из 798 городов в 650 "...уже сложилось городское самоуправление, создались уже свои исполнительные органы, приступившие к работе..." [28, с. 24–25].

Постепенно нарастала анархия, контроль над страной ускользал из рук центральной власти. Разваливался бюрократический и репрессивный по своей природе аппарат управления. Революция должна была породить на смену отжившему децентрализованный, более демократичный, но не анархический строй. Временное правительство надеялось на то, что новая, сильная, поддерживаемая большинством граждан опора демократическому "февральскому" режиму, способная установить порядок на местах, вырастет снизу. За день до низложения в беседе с журналистами министр внутренних дел, комментируя высказывания о возможном восстании большевиков, заявлял, что у них "нет работоспособных сил", а у Временного правительства в деле борьбы с анархией есть поддержка. "...Я возлагаю большие надежды на новое городское и земское самоуправление, – сообщил А.М. Никитин. – Они должны понять свою громадную роль в местной жизни и подняться на высоту государственного строительства..." [29].

Курс, провозглашённый А.М. Никитиным в последний

месяц существования Временного правительства, свидетельствовал о том, что государство было готово содействовать дальнейшему повышению роли муниципалитетов в жизни страны, но в обмен на это "февральский" режим надеялся получить ответную действенную поддержку городских управлений. То, что города были в силах её оказать, вызывало большие сомнения.

Закреплённые правительством нормы муниципального права оценивались современниками неоднозначно. Это связано с разным подходом представителей общественности к вопросам о степени демократичности проводившихся преобразований, необходимой стране децентрализации, соответствии реформы уровню развития общества.

Сразу после принятия властью новых законов о городском самоуправлении разделись голоса об их недостаточной демократичности и скрытых централизаторских устремлениях. В первую очередь критике подверглись нормы, регулировавшие взаимоотношения между правительственными комиссарами и муниципальными органами. По мнению эстляндского губернского комиссара И.И. Поске, выраженному в телеграмме от 24 апреля 1917 г., предоставление административной власти права ревизии самоуправлений является уклонением от принципа невмешательства администрации в дела муниципалитетов, означает фактическое сохранение надзора за целесообразностью действий городских управлений и признание правильности "изданных при Плеве положений" [30, л. 89–89об]. Критический настрой общественности укрепили высказанные 8 сентября 1917 г. намерения Временного правительства учредить должности советников при губернских комиссарах по делам местного общественного управления, которые должны были, по замыслу властей, заменить собой упразднённые по городским и земским делам присутствия в осуществлении функций "по надзору за органами местного самоуправления" [31, л. 2.], к октябрю 1917 г. было решено отказаться от введения института советников, а функции надзора сосредоточить у помощника губернского комиссара [32, л. 6].

В редакционной статье журнала "Городское дело" сохранилась критика негативных суждений относительно муниципального законодательства 1917 г.: "...безнаказанно нельзя доводить до абсурда идею местной автономии, ...эти опыты уже кончаются насилиями дикой толпы над бессильной интеллигенцией и присылкой той же оторванной центральной властью карательных отрядов..." [33, с. 385].

Несмотря на порой приобретающую острые черты критику муниципального законодательства Временного правительства, ведущие общественно-политические силы "февральского" демократического режима объединяло, как выразился С.В. Бахрушин, "...одно общее желание создать такие условия, при которых всё местное население

ние могло свободно строить свою местную жизнь... без малейшего давления извне..." [34, с. 43]. Не нужно забывать и о том, что муниципальные построения правительства, составленные впопыхах за один – два месяца, были, как справедливо заметил в приветственной речи на первом заседании демократической Московской городской думы Н.И. Астров, "слабой несовершенной попыткой временного изменения старого закона. Городская реформа ещё впереди" [35].

В советское время мнение исследователей о степени демократичности и прогрессивности муниципального законодательства Временного правительства менялось. Оценивая законы от 15 апреля и 9 июня 1917 г. в 1927 г., советский правовед Г. Михайлов полагал, что "...творцы этого нового Положения о городских самоуправлениях не без основания говорили, что оно является одним из демократичнейших в Европе. ...Оно являлось едва ли не пределом того, что могла дать буржуазная демократия..." [36, с. 111]

Спустя 30 лет в 1957 г. А.И. Лепёшкин давал диаметрально противоположную оценку. Поправки, "...внесенные в царские законы о городских органах самоуправления, – считал А.И. Лепёшкин, – не изменили контрреволюционной сущности этих органов и не демократизировали порядок их образования. Органы городского самоуправления по-прежнему оставались безвластными..." [37, с. 98]. В советской историографии 60 – 80-х гг. преобладало более взвешенное мнение, разделяемое И.И. Минцем, А.М. Андреевым, Н.П. Ерошкиным. Они полагали, что демократизация земств и городских дум была ограниченной мерой, направленной на упрочение власти буржуазии. Но одновременно признавалось и "...прогрессивное значение демократизации органов местного самоуправления, поскольку подобные реформы углубляли завоеванные трудящимися политические свободы, расширяли арену классово-борьбы" [38, с. 78].

В российской историографии 1990-х – начала 2000-х гг. преобладает положительная оценка городской реформы Временного правительства. Как отмечает О.А. Далина, "...неправомерно делать вывод о недемократичности реформы Временного правительства только исходя из положения о контроле правительственных комиссаров.... Сам факт введения всеобщего избирательного права на выборах в городские думы является достаточно веским доказательством прогрессивности этих преобразований, особенно по сравнению с дореволюционным законодательством..." [39, с. 62]. С этим мнением согласны В.В. Ефимова, считающая, что Временное правительство "...сумело найти наиболее оптимальную форму организации городского самоуправления", Д.Е. Скутарлеев и др. [40, с. 211].

Противоречия большинству советских и российских исследователей, считавших, что стремление власти к де-

централизации и развитию местной инициативы в России 1917 года было явлением положительным, английская исследовательница С. Бэдкок полагает, что "...децентрализация и демократизация местного управления, проведённые Временным правительством в условиях войны, в период экономического и социального кризиса, противоречили здравому смыслу и привели к почти полной потере Центром способности управлять провинцией" [41, с. 111]. Однако С. Бэдкок забывает о той революционной обстановке, в которой действовало Временное правительство. Оно не могло и не хотело открыто выступать против воли народных масс и тех политических сил, которые сформировали это правительство, пришедших к власти под лозунгами борьбы с полицейским бюрократическим режимом, демократизации и децентрализации.

Наряду с традиционной постановкой вопросов в пост-советской историографии стала обсуждаться проблема соответствия принятых правительством между мартом и октябрём 1917 г. муниципальных законов складывавшейся тогда ситуации в обществе. Как считает Н.Н. Кабытова, Временное правительство не учло "реалии народной жизни". Распустив общественные исполнительные комитеты, власть пренебрегла общественным мнением, а "...демократизация действовавшей до революции системы местного самоуправления, – по её мнению, – не отвечала требованиям основных "революционных потоков", представлялась им невнятной, а потому оказалась неудачной" [42, с. 19, 22]. А.Н. Медушевский, считавший закон от 15 апреля 1917 г. радикальным, концентрирует своё внимание на том факте, что закон предоставил "революционным потокам" "...огромные возможности для манипуляции институтами власти под псевдodemократическими лозунгами", что в итоге и привело "...к срыву демократического процесса" [43, с. 68]. Принятие подобного закона, по мнению А.Н. Медушевского, принципиальная проблема классического парламентаризма, который на Западе в условиях массового общества также проявил себя неспособным противостоять социальной анархии и угрозе диктатуры [44, с. 10].

Возможно, причину падения февральского демократического режима следует искать, в том числе, в неадекватности законов и деятельности Временного правительства, устремлений ведущих общественно-политических сил России, действовавших в муниципалитетах, реальной ситуации в стране, где наиболее острыми были продовольственный, земельный вопросы, проблемы, связанные с расстройством промышленной жизни и утомление войной.

Ключ к ответу на вопрос, что обусловило крах февральского демократического режима и ликвидацию городского самоуправления в думской форме, может дать только конкретно-историческое изучение деятельности муниципалитетов и их финансового положения в 1917 году.

ЛИТЕРАТУРА

1. Русские ведомости. 1917. 19 марта.
2. Лепёшкин А.И. Местные органы власти советского государства (1917 – 1920 гг.). Гос. изд-во юридической литературы. М., 1957.
3. Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 3. Март – май.
4. Календарь–справочник городского деятеля на 1917 год. СПб, 1916.
5. Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 43 – 44.
6. Труд. 1917. 21 апреля.
7. Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 6. Июль.
8. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 26.
9. Журналы заседаний Временного Правительства. Т.3. Июль–август 1917. М.: РОССПЭН., 2004.
10. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 73.
11. Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 9. Август.
12. Известия по делам земского и городского хозяйства. 1917. № 6. Июль.
13. Протопопов Д.Д. Спутник городского гласного. Издание Главного Управления по делам местного хозяйства МВД. Петроград, 1917.
14. ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 74.
15. Городское дело. 1917. № 17–18. Сентябрь.
16. Городское дело. 1917. № 8. Апрель.
17. Город. Вестник Всероссийского союза городов. 1917. № 6. 1 сентября.
18. Русские ведомости. 1917. 6 июля.
19. Московские ведомости. 1917. 27 апреля.
20. Русские ведомости. 1917. 29 июня.
21. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. Май – июнь 1917 г. – М.: РОССПЭН, 2002.
22. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. Май – июнь 1917 г. – М.: РОССПЭН, 2002.
23. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. Март – апрель 1917 г. – М.: РОССПЭН, 2001.
24. Городское дело. 1917. . № 17–18. Сентябрь.
25. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. Май – июнь 1917 г. – М.: РОССПЭН, 2002.
26. Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт. Сб. документов (1861 – 1917 гг.). М.: МОНФ, 1998.
27. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. Май – июнь 1917. – М.: РОССПЭН, 2002.
28. Известия Всероссийского союза городов. 1917. № 49.
29. Коммерсант. 1917. 25 октября.
30. ГАРФ. Ф. 1788. Оп. 2. Д. 30. Л. 89–89об., см. также Шапиро Л. Местное самоуправление и управление // Вопросы самоуправления. 1917. № 1. 5 авг. С. 11, 14; П. Стучка // Город и земство. 1917. № 1. 15 окт. С. 8.
31. ГАРФ. Ф. 398. Оп. 2. Д. 186.
32. ГАРФ. Ф. 398. Оп. 2. Д. 186.
33. Городское дело. 1917. № 17–18. Сентябрь.
34. Известия Всероссийского союза городов. 1917. апр. – май. № 43–44.
35. Русские ведомости. 1917. 8 июля.
36. Михайлов Г. Советский и буржуазный строй городского управления // Коммунальное дело. 1927. № 10–11.
37. Лепёшкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917 – 1920 гг.). М.: Госюриздат, 1957.
38. Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М. Наука, 1983.
39. Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 3.
40. Ефимова В.В. Петрозаводское городское самоуправление (1870 – 1918 гг.) Петрозаводск. 2004.
41. Бэдок С. Переписывая историю российской революции: 1917 год в провинции // Отечественная история. 2007. № 4.
42. Кабытова Н.Н. Феноменология "смутного времени": центр и провинция в российской революции 1917 г. // Самарский земский сборник. 2005. № 1 (9).
43. Медушевский А.Н. Стратегия конституционной революции в условиях социального кризиса (либерализм в канун Учредительного собрания) // Либеральный консерватизм: история и современность. М.: РОССПЭН. 2001.
44. Медушевский А.Н. Причины крушения демократической республики в России 1917 года // Отечественная история. 2007. № 6.

© А.В. Мамаев, (andreydx2006@yandex.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»



"Ни о чем не думает лишь тот,
кто ничего не читает."
Д.Дидро