

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РОСІЇ (ЛЮТИЙ – ЛИСТОПАД 1917 РР.)

Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює живий інтерес до широкого кола тем, пов'язаних із вивченням історичного досвіду з метою його можливого використання. Серед проблем, що перебувають у центрі уваги дослідників і потребують всебічного аналізу, не останнє місце посідають питання генезису місцевих органів управління та органів самоврядування в Україні, співвідношення державної влади і місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та муніципальних структур. Історико-правове вивчення зазначеної проблеми дозволяє наблизитися до вирішення комплексу питань, пов'язаних з виявленням загальних тенденцій у розвитку органів державного управління та самоврядування в Україні, а в більш широкому плані – зі становленням та перспективами розвитку громадянського суспільства.

Процес формування буржуазної державності в Росії, основні тенденції її розвитку досліджувалися у багатьох працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Разом з тим, у роботах, присвячених Лютневій та Жовтневій революціям, питання про децентралізацію управління в Росії та її наслідки майже не порушувалося, внаслідок чого існує нагальна потреба у комплексному вивченні цієї проблеми.

Мета статті полягає у висвітленні практики державного будівництва в Росії після повалення самодержавства, аналізові політики Тимчасового уряду щодо місцевого самоврядування та місцевого управління.

Як відомо, децентралізація управління передбачає розширення повноважень місцевих органів, передачу їм частини функцій центрального державного апарату. Такі функції можуть здійснювати місцевий урядовий апарат або органи місцевого самоврядування.

Передумови децентралізації управління в Російській імперії почали складатися наприкінці XIX ст., що обумовлювалося низкою економічних та політичних факторів. Інтенсивний розвиток ринкових відносин в країні у пореформений період вимагав більшої самостійності буржуазних угруповань, кращого їх зв'язку з апаратом управління. На відміну від західноєвропейських країн в Росії вплив капіталу на державний апарат був незначним, урядові установи були пов'язані безпосередньо з інтересами дворянства, земельної аристократії. Тому буржуазія намагалася посилити свій вплив на органи місцевого самоуправління, бажала бачити відпо-
відальну перед нею, ініціативну адміністрацію, здатну оперативно

реагувати на її потреби. На межі XIX–XX ст., коли російська буржуазія зміцнилася та почала активно прагнути до поділу влади з дворянством, намагаючись похитнути його позиції у сфері управління (вимоги «уряду довіри» і т.п.), її критиці була піддана, перш за все, система відносин центру та міст. Традиційному в Росії всевладдю центру ліберально-опозиційні партії (кадети, трудовики) активно протиставляли у той період широкі повноваження місцевому самоврядуванню. Розповсюдження цих ідей було серйозним політико-ідеологічним фактором, що вплинув на державне будівництво у 1917 р.

У період Першої світової війни децентралізація державного управління в Росії значно посилилася і набула системного характеру, чому сприяла продовольча, паливна, транспортна розруха, наслідком чого було порушення традиційних міжобласних господарських зв'язків, панування партикуляризму у промисловості та сільському господарстві. Логічним завершенням цього процесу була Лютнева революція. У зв'язку з цим не можна не погодитися з думкою японського вченого К.Мацузато, що справжньою причиною падіння царату був саме міжрегіональний конфлікт [1, с.198].

Після повалення самодержавства нова російська влада проголосила курс на демократизацію системи державного управління та самоуправління і взагалі всього політичного життя. Законодавча регламентація децентралізації розпочалася у березні 1917 р. Вже 5 березня 1917 р. Тимчасовий уряд усунув губернаторів та генерал-губернаторів від посад, а їхні обов'язки поклав на голів губернських управ – губернських комісарів. У повітах комісарами уряду призначалися голови повітових земських управ. За губернськими та повітовими комісарами у повному обсязі зберігалися права та обов'язки по керівництву роботою відповідних земських управ [2, с.77].

Наприкінці березня 1917 р. розпочала роботу Особлива нарада по реформі місцевих органів управління та самоуправління при Міністерстві внутрішніх справ. Визначалися наступні напрямки реформи: 1) створення волосного земства та селищного управління; 2) реформа виборчої системи в земствах та містах, а також деякий перегляд земського та міського положень; 3) устрій міліції; 4) устрій місцевих органів адміністративної юстиції; 5) положення про комісарів Тимчасового уряду – губернських та повітових; 6) місцеві фінанси. Елементами майбутньої системи місцевого самоврядування проголошувалися: 1) органи самоуправління в усіх адміністративних одиницях; 2) органи урядової адміністрації, що мали функції загального нагляду та контролю в губернських та повітових центрах, та спеціальні органи урядової адміністрації, що виконували окремі завдання управління (казенні, контрольні

палати тощо.); 3) органи адміністративної юстиції в губернських та повітових центрах [3, арк. 2–3].

У травні 1917 р. було прийнято Тимчасове положення про волосне земське управління [4]. Відповідно до нього всі справи місцевого господарства та управління переходили до відання волосного земства. Повітовий комісар як представник уряду мав право призупиняти постанови волосного земського зібрання, а також здійснювати ревізії діловодства земських управ щодо: задоволення потреб військового та цивільного управління; охорони громадського порядку та безпеки; виконання розпоряджень урядових та громадських установ. За результатами перевірки повітовий комісар мав право порушити протест або кримінальне переслідування членів волосного земства.

Затверджені 9 червня 1917 р. зміни до Положення про губернські та земські установи встановлювали, що земствам належать «справи місцевого управління та господарства». Нагляд за законністю дій земських установ покладался на губернського комісара [5, арк.31]. Одночасно з постановою про земства Тимчасовим урядом була видана постанова «Про зміни діючих положень про громадське управління міст» [6]. Статтею 101 цього положення надавалося губернському комісару особисто або через помічника, або повітового комісара здійснювати огляд установ міського громадського управління та вимагати від них надання відомостей та пояснень. Відповідно до другої редакції (вересень 1917 р.) комісар мав право не тільки здійснювати огляд діяльності, але й ревізії органів міського самоврядування по всіх галузях їх управління та господарства [7].

Суттєвим чинником, що вплинув на розвиток децентралізації, було двовладдя, ситуація, при якій влада була зосереджена у двох органах – чиє відношення один до одного було суперечливим, коливалося від суперництва до співпраці – Тимчасового уряду, що став наступником царського уряду та був визнаним таким за кордоном, та Радою робітничих депутатів, сформованою стихійно. Якщо в російській столиці ситуація була ясною, то на місцях контури двовладдя були менш чіткими. У губернських та повітових центрах, у волостях та селах за владу боролися усілякі організації та установи – Ради, комітети («Комітети громадських організацій», «Комітети порятунку», «Комітети громадської безпеки»), союзи, міські думи, земства.

Громадські комітети почали утворюватися паралельно з організацією Рад робітничих та селянських депутатів на губернському, міському та повітовому рівнях. Статистичні дані про їх кількість відсутні. Однак у кількісному відношенні вони навряд чи поступалися Радам [8, с.297]. Процес виникнення комітетів у різних місцях відбувався по-різному у залежності від тих чи інших конк-

ретних обставин. Тим не менше у ході їх формування виявилось дещо загальне, властиве всім або майже всім цим утворенням. У переважній більшості випадків ініціатива утворення комітетів виходила від міських дум та земств, що були головними опірними пунктами Тимчасового уряду. Громадські комітети розглядалися як представницькі органи місцевої влади. Панівне становище в них мали представники торговельно-промислових кіл та управлінської бюрократії. Особливість комітетів полягала у тому, що вони ніде не формувалися цілком у думському або земському варіанті. До їх складу входили не тільки думські або земські діячі, але й представники різних ценових (військово-промислових комітетів, бірж, товариств заводчиків та фабрикантів) та демократичних (Рада робітничих та солдатських депутатів, профсоюзів, кооперативів) організацій. Ці громадські комітети зразу висунулися на авансцену політичного життя у губерніях. Порівняно до земств вони мали більш широку соціальну базу, достатньо широке представництво та діяли більш радикально [9, с.256–262]. Громадські комітети заявили про себе як масові та повсюдно діючі організації, що не могло не привернути до них увагу Тимчасового уряду, який вирішив використати ці комітети як ефективний інструмент у боротьбі за владу. По мірі того, як губернських та повітових комісарів, що призначалися Тимчасовим урядом з середовища голів земських управ, замінювали особами, обраними громадськими комітетами, посилювалася роль комітетів у механізмі двовладдя.

Питання організації місцевої влади розглядалися у червні 1917 р. на I Всеросійському з'їзді рад робітничих та солдатських депутатів, що проходив під політичним впливом партій меншовиків та есерів. Створена на з'їзді секція самоврядування визнала органами влади на місцях самоврядування, а не Ради, як того вимагали більшовики. Органи місцевого самоврядування не повинні були підпорядковуватися вищестоящим органам, їм протистояли тільки судові інстанції [10, с.267]. Така організація, за думкою секції, відповідала унітарній формі державного устрою Росії та демократичному централізму. Таким чином, організаційна єдність вищих та місцевих органів самоврядування не передбачалася. Комісари мали функції управління лише щодо місцевого урядового апарату. Вищі органи не повинні були корегувати діяльність самоуправління у процесі здійснення актів верховної влади.

Тимчасовий уряд залишив у своєму віданні зовнішні зносини, оборону, зв'язок, транспорт, фінанси, продовольчу справу і т.д. Неміцний зв'язок з місцевим апаратом підтримувався через комісарів у губерніях та містах, однак їх становище було вельми хитким. У багатьох місцях голови земських управ настільки скомпрометували себе, що їх почали усувати з посад комісарів. Вже у березні 1917 р. були піддані арештам комісари – голови управ у

Петроградській, Мінській, Вітебській, Рязанській, Чернігівській, Курській та інших губерніях [2, с.80]. Усе більше розповсюдження отримував принцип обрання всіх без винятку посадових осіб (включаючи й урядових комісарів), який й був втілений у політичну практику у багатьох місцях. За інформацією Тимчасового комітету Державної думи, отриманою наприкінці травня 1917 р., з 55 голів губернських земських управ, що були призначені комісарами, цю посаду зберегли лише 23. Ще більші втрати Тимчасовий уряд зазнав на повітовому рівні. З 439 голів повітових управ, що зайняли посаду комісара Тимчасового уряду, до кінця травня зберегли її 177 [2, с.84]. Отже, Тимчасовий уряд все більше втрачав контроль над місцевими органами влади.

До Лютневої революції багато опозиційних сил сподівалися, що повалення самодержавства автоматично призведе до вирішення національного питання у російській державі. Однак трапилося навпаки: революція підштовхнула та у несподівано високій мірі посилила національні рухи. Постаło питання, чи буде у змозі Тимчасовий уряд, обтяжений вантажем воєнних проблем та завдань внутрішньої перебудови Росії, задовольнити вимоги народів, що населяли Росію, не піддаючи при цьому ризику саме існування російської держави. Невдовзі стало очевидним, що Тимчасовий уряд не збирався йти далі визнання за народами «культурної автономії», що насправді означало збереження «єдиної та неподільної Росії».

Після Лютневої революції в національних регіонах Росії виникли місцеві представницькі органи: Українська Центральна рада, Білоруська рада, казахська Алаш-орда, Союз горців Кавказу, курдтаї в Криму та Башкирії. Становище цих органів та їх взаємовідносини з Тимчасовим урядом були складними. Оскільки ці установи висували вимоги надання автономії, то вони вступали у перманентний конфлікт з центральною владою. Найбільш показовими у цьому плані були взаємовідносини Центральної Ради та Тимчасового уряду. Фактичний розпад центральної влади в країні, загострення політичної кризи в липні – серпні 1917 р. призвів до створення фактично незалежних козачих урядів на Дону, Кубані та Тереку, що мали необмежені повноваження. У деяких регіонах країни (Донбас, Урал) частину функцій державної влади перебравли на себе Ради робітничих депутатів. Вони керували залізницями, усували управляючих рудниками, організовували продовольчу справу, створювали власні збройні заgonи. Отже, децентралізація набула неконтрольованого характеру.

Високий ступінь централізації державного управління в Росії на початку ХХ ст. ставав архаїзмом. Об'єктивні умови життя такої величезної країни вимагали розумного сполучення централізованого управління державного життя з децентралізацією опера-

тивних функцій та надання регіонам вирішення місцевих справ. Однак Тимчасовий уряд обрав інший шлях, залишивши у віданні центральної влади лише питання загальнодержавної значущості, а основне навантаження по управлінню покладалося на місцевий апарат. Таким чином, практика державного будівництва в Росії після повалення самодержавства визначалася надзвичайною децентралізацією, відсутністю організаційної єдності вищих та місцевих органів влади. Серйозно послабляли позиції центральної влади національні рухи, що вимагали надання автономії. Протидія Тимчасового уряду національним та соціальним вимогам, його незговірливість у цих питаннях сприяли дезінтеграції країни.

Список літератури: 1. Земский феномен: политологический подход. Саппоро, 2001. 2. Герасименко Г.А. Земства в Февральской буржуазно-демократической революции // История СССР. 1987. №4. 3. Державний архів Російської Федерації (ДАРФ). Ф.398. Оп.6. Спр. 17. 4. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. №122. Ст.655. 5. ДАРФ. Ф.398. Оп.3. Спр. 4. 6. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. №157. Ст.869. 7. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. 1917. №245. Ст.1744. 8. Исторический опыт трех российских революций. М, 1986. Кн.2. 9. Пушкарева И.М. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. в России. М, 1982. 10. Первый Всероссийский съезд Советов. М., 1931. Т.II.

Надійшла до редколегії 26.04.06