

*Политические отношения и управление регионом*

Г.Я. Тригуб

**Местное самоуправление на Дальнем Востоке России  
в период гражданской войны и интервенции**

Local government in the Far East of Russia in civil war and intervention

---

Статья посвящена истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России в период гражданской войны и интервенции. Автор раскрывает сложные условия, в которых происходили восстановление и деятельность органов местного самоуправления после свержения в регионе советской власти в 1918 году.

◆

The article is devoted to the history of local self-government in the Russian Far East in the period of civil war and armed intervention. The author reveals complicated circumstances, which had influence on forming and activity of local authorities after overthrow of Soviet power in the region in 1918 year.

---

Летом – осенью 1918 г. на Дальнем Востоке России в ходе начавшейся гражданской войны и интервенции была свергнута советская власть. Вследствие этого в регионе на определенный период были восстановлены органы местного самоуправления.

Чехословацко-белогвардейский переворот во Владивостоке 29 июня 1918 г. способствовал восстановлению деятельности Владивостокской думы и управы<sup>1</sup>. Были восстановлены также Никольск-Уссурийское и Хабаровское городские общественные управления. Конструировать систему земского самоуправления в Приморье и налаживать прерванную работу его органов пришлось заново<sup>2</sup>.

12 июля 1918 г. был осуществлен антисоветский переворот в Петропавловске-Камчатском. К власти вновь пришел областной комитет, была восстановлена Петропавловская городская дума<sup>3</sup>. На Петропавловске-Камчатском областном съезде (октябрь 1918 г.) вновь было постановлено ввести на Камчатке земство. Областной комитет, выбранный на этом съезде, опять был наде-

---

<sup>1</sup> Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского государственного архива Дальнего Востока: сб. науч. трудов. – Владивосток, 1998. – Т. III. – С. 167.

<sup>2</sup> См.: Отчет Приморской областной земской управы за шесть месяцев ее деятельности // Доклады и материалы комиссий земского собрания. – Владивосток, 1919. – Т. 2. – С. 8.

<sup>3</sup> См.: Мухачев Б.И. Становление советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917 – 1920 гг.). – Новосибирск, 1975. – С. 129; Очерки истории Камчатской областной партийной организации (1917 – 1985). – Петропавловск-Камчатский, 1986. – С. 20.

лен функциями областной земской управы<sup>1</sup>.

В конце августа 1918 г. в связи с уходом из Читы войск, верных советской власти, возобновили свою работу Читинская городская дума и управа, которые сохранили свой состав после их роспуска большевиками в апреле 1918 года<sup>2</sup>. Осенью 1918 г. в Забайкалье восстановилась также система земского самоуправления и общественные управления в других городах области.

28 августа 1918 г. начальник охранной команды г. Александровска капитан Н. И. Лейзерович, являвшийся одновременно начальником гарнизона о. Сахалина, городской голова И. А. Карпович и начальник городской милиции Т. В. Павлов объявили о непризнании советской власти «Александровской городской думой и подавляющим большинством населения о. Сахалина...»<sup>3</sup>. 7 сентября 1918 г. Сахалинский областной исполком Советов рабочих и крестьянских депутатов вынужден был сложить свои полномочия и передать власть восстанавливаемым земским и городским самоуправлениям. 14 сентября 1918 г. Сахалинская областная земская управа вынесла постановление об упразднении местных Советов и возобновлении деятельности городских и земских самоуправлений. Тогда же, в сентябре 1918 г., Николаевская-на-Амуре городская дума приняла дела у местного Совета<sup>4</sup>.

Аналогичная картина наблюдалась и в Амурской области после свержения здесь советской власти. Приказом председателя белогвардейского правительства Амурской области А. Н. Алексеевского от 9 октября 1918 г. особым должностным лицам, назначенным на места правительством (уполномоченным), вменялось в обязанность безотлагательно принять меры к восстановлению городских и земских самоуправлений. По распоряжению уполномоченных созывались волостные собрания либо из гласных (там, где состав был сохранен, несмотря на ликвидацию земских учреждений советской властью), либо из выборных лиц (по одному от каждых 25 совершеннолетних граждан из каждого селения волости). На этих волостных собраниях избирались комитеты общественной безопасности, которые под общим руководством правительственных уполномоченных должны были временно, впредь до новых выборов земских гласных, заведовать всеми местными нуждами. Распоряжение о выборах земских гласных должно было отдать правительство по докладом уполномоченных<sup>5</sup>.

Одновременно восстанавливалась и прежняя правовая основа формирования и деятельности органов местного самоуправления – законодательство Временного правительства 1917 года.

<sup>1</sup> Мухачев Б.И. Установление народно-революционной власти на Камчатке в 1920 году // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Томск, 1960. – Т. I. – С. 242 – 243.

<sup>2</sup> Лобанов В.Г. Старая Чита. – Чита, 2001. – С. 231.

<sup>3</sup> Победа советской власти на Северном Сахалине (1917 – 1925 гг.): сб. документов и материалов. – Южно-Сахалинск, 1959. – С. 91 – 92.

<sup>4</sup> Там же. – С. 101 – 102.

<sup>5</sup> Благовещенску сто лет (1858 – 1958 гг.): сб. документов и материалов. – Благовещенск, 1959. – С. 244.

Однако обстоятельства, при которых городские и земские самоуправления возобновили свою деятельность, могли породить сомнения в законности восстановленных органов местного самоуправления и их распоряжений. Поэтому, например, Владивостокская городская дума, желая доказать, что она по-прежнему пользуется доверием и поддержкой горожан, постановила произвести досрочные выборы гласных.

Выборы прошли 27 – 28 июля 1918 г. (первоначально они были назначены на 20 – 21 июля, но постановлением Владивостокской городской думы от 15 июля дата проведения выборов была перенесена)<sup>1</sup>. Было выставлено 18 списков кандидатов. В выборах приняли участие 26 107 человек (по другим сведениям – 26 347 человек), или около 77 % от числа избирателей. Из них 13 315 (51 %) отдали свои голоса за кандидатов из списка № 17 от Центрального бюро профсоюзов, по которому в городскую думу баллотировались большевики. 5 530 избирателей (21,18 %) проголосовали за список № 10 от Демократического блока социалистических партий и профессиональных союзов. Список № 9 от Партии народной свободы и группы общественных организаций, стоящих на принципе народовластия, получил 4 326 голосов (16,57 %). Прочие голоса распределились между остальными 14 списками кандидатов в гласные (список № 3 был снят ввиду объединения Технического союза с Демократическим блоком социалистических партий и профессиональных союзов). 605 избирательных карточек при подсчете голосов были признаны недействительными. Таким образом, надежды кадетов, меньшевиков и эсеров не оправдались. Эсеро-меньшевицкий блок сумел провести в гласные только 22 человека, кадеты – 17 человек. Убедительную победу одержали большевики, получившие 53 места из 101 во Владивостокской городской думе<sup>2</sup>.

Организация выборов 27 – 28 июля 1918 г. была осуществлена без должного соблюдения закона. Был нарушен ряд статей постановления Временного правительства от 15 апреля 1917 г. о производстве выборов городских гласных. Согласно ст. 11, исправленные и дополненные списки избирателей подлежали обнародованию не позднее, чем за две недели до дня выборов. Однако избирательные списки произвольно дополнялись до дня выборов. В соответствии со ст. 12, лиц, не внесенных в списки избирателей за две недели до выборов, не должны были допускать к участию в выборах. В действительности в выборах участвовали все лица, изъявившие на то свое желание и включавшиеся в избирательные списки вплоть до дня выборов. О дне, часе и месте выборов было объявлено не за две недели, как того требует ст. 13, а за одиннадцать дней до выборов.

Имевшие место нарушения законности были использованы противниками большевиков для отмены результатов выборов. Во Владивостокский окружной суд были поданы жалобы частных

<sup>1</sup> Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). Ф. 28. Оп. 1. Д. 837. Л. 4 – 5.

<sup>2</sup> Там же. Д. 836. Л. 11<sup>об</sup> – 12; Д. 840. Л. 212; Д. 846. Л. 3.

лиц, а также протест исполнявшего обязанности областного комиссара А. С. Медведева<sup>1</sup>. Постановлением суда от 12 августа 1918 г. результаты выборов гласных во Владивостокскую городскую думу были отменены<sup>2</sup>. В постановлении также особо отмечалось, что назначение досрочных выборов не может считаться законным. «То обстоятельство, что многие гласные Владивостокской городской думы в течение 1917 г. отказались от своего звания, – говорилось в постановлении суда, – не дает городской думе право назначить перевыборы гласных, ибо закон предусматривает такой случай, и он влечет за собою лишь последствия, указанные в статьях 59 и 89 закона 9 июля 1917 года»<sup>3</sup> (то есть пополнение состава городской думы за счет кандидатов к гласным).

Законные выборы во Владивостокскую городскую думу состоялись 29 декабря 1918 года и проходили в непростой политической обстановке. По предложению большевиков конференция профсоюзов города приняла решение бойкотировать их. Большинство избирателей откликнулось на призыв, полагая несправедливой отмену результатов выборов, прошедших в конце июля. Вследствие этого явка составила лишь 11,27 % (из 37 408 горожан, внесенных в списки, участие в выборах приняли 4 217 человек)<sup>4</sup>. Абсентеизм избирателей, прежде всего среди трудящихся города, во многом обусловил результаты выборов. Большинство мест в городской думе (55 из 101) получили кадеты (список № 3 от Партии народной свободы и несоциалистических организаций). Эсеры и меньшевики получили 31 место (список № 7 от Демократического блока социалистических партий и профсоюзов, стоящих на платформе народовластия). Лишь двое гласных оказались избранными от большевиков (по списку № 8 от Центрального бюро профессиональных организаций г. Владивостока). Еще 13 человек были избраны гласными по остальным пяти спискам кандидатов<sup>5</sup>.

Такой состав Владивостокской городской думы предопределил избрание председателем городской думы и его заместителем членов фракции кадетов. В ходе заседания 21 января 1919 г. на эти должности были избраны соответственно К. К. Сабардин и М. Я. Кравец. К февралю 1919 г. была сформирована городская управа, тоже кадетская по составу. Были избраны городской голова (Е. Н. Гезехус), товарищ городского головы (И. И. Еремеев) и шесть членов управы для заведования отделом народного образования, финансовым, санитарным, земельно-оценочным, электротехническим и строительным отделами<sup>6</sup>.

Обновление составов дум и управ было намечено также прочими городскими самоуправлениями Дальневосточного региона России. Выборы должны были состояться в конце 1918 г. на основе законов Временного правительства 1917 года. Тогда же в свя-

<sup>1</sup> Там же. Д. 837. Л. 8, 11 – 11<sup>об</sup>, 20 – 21.

<sup>2</sup> Там же. Л. 24 – 32.

<sup>3</sup> Там же. Л. 32.

<sup>4</sup> Там же. Д. 906. Л. 16.

<sup>5</sup> Там же. Д. 847. Л. 1 – 9.

<sup>6</sup> Там же. Л. 22 – 24, 45 – 45<sup>об</sup>.

зи с истечением срока полномочий должны были пройти выборы в органы земского самоуправления на трехлетие 1919 – 1921 годов.

Однако в октябре 1918 г. Сибирским временным правительством, власть которого установилась в Сибири и на Дальнем Востоке, было приостановлено производство выборов в органы городского самоуправления впредь до пересмотра Министерством внутренних дел законоположений о производстве выборов. Выборы гласных на 1919 г., уже проведенные по закону 1917 г., признавались действительными на срок до проведения выборов по новому закону<sup>1</sup>. Исключение было сделано лишь для Владивостокской городской думы, поскольку ее состав отвечал правительственным интересам. В результате выборов 29 декабря 1918 г. во Владивостокской городской думе, по замечанию городского головы Е. Н. Гезехуса, большинство мест получили «элементы, являющиеся антисоциалистическими... и лояльными по отношению к существующей государственной власти». Данное обстоятельство послужило основной причиной, по которой Сибирское временное правительство удовлетворило ходатайство Владивостокского городского головы об отсрочке выборов гласных по новому закону до 1 января 1921 года<sup>2</sup>.

Сибирское временное правительство пересмотрело также земское избирательное законодательство. Временными правилами об отсрочке и проведении выборов в органы земского самоуправления от 20 декабря 1918 г. правительство: возложило на Министерство внутренних дел пересмотр законоположений о проведении выборов в земские собрания (ст. I); приостановило проведение выборов волостных, уездных, губернских и областных земских гласных (ст. II); предоставило министру внутренних дел право разрешать в случаях, не терпящих отлагательства, проведение выборов по действующему избирательному закону только волостных и уездных земских гласных (ст. III). Этими же правилами на срок до проведения выборов по новому закону были признаны действительными выборы нового состава гласных на 1919 г., проведенные по закону 1917 г. (ст. VI), и была продлена деятельность земских управ, избранных по закону 1917 г. (ст. IV). При этом в нарушение принципа выборности органов местного самоуправления министру внутренних дел предоставлялось право назначать составы земских управ на срок до избрания таковых по новому закону в случае отсутствия законного состава земских собраний (ст. V)<sup>3</sup>.

Кроме того, власти озаботились принятием мер по изменению составов действующих органов местного самоуправления еще до проведения муниципальных выборов по новым законам. Согласно постановлению Западносибирского комиссариата Сибирского временного правительства от 27 июня 1918 г., действие которого было распространено также на территорию Восточной Сибири и

<sup>1</sup> Там же. Д. 846. Л. 3.

<sup>2</sup> Там же. Д. 906. Л. 19 – 20<sup>об</sup>, 30.

<sup>3</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 23.

Дальнего Востока, устранению из составов органов земского и городского самоуправления подлежали «представители противогосударственных партий». Исключенных из числа гласных должны были замещать «в установленном законом порядке кандидаты, выставленные в избирательных списках других партий»<sup>1</sup>.

Закон был направлен прежде всего против тех политических сил, которые поддерживали советскую власть. Типичный пример действия этого закона приводится в заметке, опубликованной в журнале «Земская жизнь Приморья»: в начале 1919 г. по предложению Акшинской уездной земской управы Забайкальское областное земское собрание обсуждало вопрос об исключении из числа гласных «активных участников советских организаций»<sup>2</sup>. Однако нередко жертвой упомянутого чрезвычайного закона становились и умеренные социалисты, поскольку местные государственные власти готовы были применять его против всех социалистов без разбора. В том же журнале в одной из заметок сообщается: «Постановлением командующего войсками Иванова-Ринова из Благовещенска высылаются из пределов приамурского военного округа гласные областного земства и городской думы Н. И. Бердюгин (с.-р.), Герасим Шпелев (с.-д.), Ефим Щеглов (с.-д.) и С. П. Никифоров (с.-д.)»<sup>3</sup>.

Наконец, Сибирским временным правительством были приняты новые законы о земских и городских выборах. Новые правила о проведении выборов гласных городских дум были утверждены постановлением правительства от 27 декабря 1918 года. В феврале 1919 г. они были дополнены инструкцией, изданной министром внутренних дел. 10 апреля 1919 г. правительственным постановлением был утвержден новый закон о городском самоуправлении. В соответствии с этими законоположениями городские гласные должны были избираться на четырехлетие по 1 января 1923 года. Число гласных, подлежащих избранию в думы, определялось числом избирателей. Были пересмотрены нормы представительства. Вследствие этого значительно сократилось количество гласных, избираемых в крупных городах (например, во Владивостокской городской думе число гласных должно было сократиться с 101 до 65)<sup>4</sup>. Причем, согласно разъяснениям Городского отдела МВД, если число гласных, избравшихся в городскую думу, было более 20 человек, то «город должен быть разделен на округа, согласно данных о количестве избирателей в предшествующие выборы»<sup>5</sup>. Один округ не мог избирать более 20 гласных. При этом по каждому из округов, по которым от избирательного объединения баллотировались кандидаты, таковое должно было выставлять отдельные списки кандидатов<sup>6</sup>. Эта ме-

<sup>1</sup> Собрание постановлений и распоряжений Западносибирского комиссариата Сибирского временного правительства, издаваемое Управлением делами комиссариата. – 1918. – № 2. – С. 9 – 10.

<sup>2</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 20.

<sup>3</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 2. – С. 23.

<sup>4</sup> РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 906. Л. 4 – 5.

<sup>5</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 3. – С. 26.

<sup>6</sup> См.: РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1055. Л. 14 – 14<sup>об</sup>.

ра, призванная дать представительство в городской думе всем слоям населения от разных районов города, в то же время затрудняла формирование однородного большинства в представительном органе городского самоуправления.

Выборы в думы городов Сибири и Дальнего Востока прошли в мае – июле 1919 года. Были избраны органы городского самоуправления в Благовещенске, Чите, Хабаровске, Петропавловске, Александровске и ряде других дальневосточных городов. В частности, выборы в Читинскую городскую думу состоялись 1 июня 1919 года. Было избрано 40 гласных по 15 спискам, заявленным от православных приходов, трудовых демократов, коммунистов, эсеров, меньшевиков, кадетов, казаков и др. Новым городским головой стал Н. А. Тараторин, председателем городской думы – М. Ф. Чапас<sup>1</sup>. На выборах в Благовещенскую городскую думу крупную победу одержал эсеро-меньшевистский блок. Корреспондент журнала «Земская жизнь Приморья» в номере от 2 июня 1919 г. сообщал: «На днях получены результаты выборов в г. Благовещенске... из 50 гласных 36 являются избранные по социалистическим спискам»<sup>2</sup>. Но победа социалистов на городских выборах в Благовещенске вызвала неудовольствие «цензовых групп», представители которых обжаловали результаты выборов в суде, и суд результаты выборов в городскую думу отменил<sup>3</sup>. Власти тоже старались влиять на результаты выборов, чтобы обеспечить «нужный» состав органов городского самоуправления. Следствием был высокий абсентеизм избирателей<sup>4</sup>, ставший формой протеста против политики властей.

Утверждение Сибирским временным правительством нового закона о земском самоуправлении позволило провести очередные выборы и в земские собрания на 1919 – 1921 годы. При выборах в земские учреждения, которые прошли в Сибири и на Дальнем Востоке в ноябре 1918 – январе 1919 гг., были повышены все возможные цензы (возрастной, оседлости и др.), отменена пропорциональная система.

Земские выборы тоже показали высокий абсентеизм избирателей на Дальнем Востоке, который стал формой протеста против «белого» режима. Другой причиной являлось то, что проведение выборов было весьма затруднено в условиях гражданской войны. Выборы состоялись не во всех волостях. Например, при избрании гласных Ольгинского уездного земского собрания выборы удалось организовать только в одиннадцати волостях из пятнадцати<sup>5</sup>. В тех местностях, где выборы проводились, абсентеизм избирателей зависел от плотности населения и удаленности от железнодорожных путей сообщения. В том же Ольгинском уезде активно голосовали в волостях, расположенных вблизи Сучанской желез-

<sup>1</sup> Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 231 – 232.

<sup>2</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 9. – С. 21.

<sup>3</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 12. – С. 20.

<sup>4</sup> Авдошкина О.В. Политические организации дальневосточной буржуазии в условиях колчаковской диктатуры (ноябрь 1918 – январь 1920 гг.) // Седьмая дальневосточная конференция молодых историков: сб. материалов. – Владивосток, 2002. – С. 15.

<sup>5</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 18.

ной дороги. В этих волостях доля участвовавших в выборах составила: в Новонежинской – 65 %, Романовской – 80 %, Новолитовской – 83 %, Душкинской – 87 %. В отдаленных и малозаселенных волостях, как, например, Беневская и Киевская, неявка избирателей, наоборот, была очень значительной (70 %)¹.

Еще одним важным фактором, влиявшим на абсентеизм населения, было проведение военных действий. Корреспондент журнала «Земская жизнь Приморья» сообщал, например, об итогах земских выборов на 1919 – 1921 гг. в Ольгинском уезде: «Особенно заметен неуспех выборов в Шкотовской (17,5 %), Петровской (30 %), Многоудобенской и Фроловской волостях (в последних двух начавшиеся выборы не удалось закончить)»². Эти волости в то время были одними из самых многолюдных и к тому же располагались поблизости от Сучанской железной дороги. Главная причина неуспеха выборов здесь крылась в действиях отрядов правительственных войск против партизан, начавшихся с января 1919 года. Так, во Флоровской волости избирательная комиссия с появлением этих отрядов прекратила свою деятельность, так как большинство ее членов боялось ареста. В Петровской волости управа, руководившая выборами, вынуждена была объявить о самороспуске из-за начавшихся столкновений между крестьянами и отрядами правительственных войск и последовавшего ареста председателя, его заместителя и секретаря управы. Вследствие происходивших военных действий часть населения, как это имело место, например, в Шкотовской волости Ольгинского уезда, совсем отказалась от выборов³.

Но даже если удавалось провести выборы в земские собрания, качественный состав многих земских учреждений оставлял желать лучшего. Характерный для региона дефицит специалистов еще более обострился в период гражданской войны вследствие мобилизации интеллигенции, проведенной в 1919 году. Не хватало не только специалистов (врачей, агрономов, ветеринаров и т. д.), но даже просто грамотных работников. Корреспондент журнала «Земская жизнь Приморья» по этому поводу заметил: «Работа земства окончательно разрушается, что усиливает недовольство населения за невозможностью удовлетворять нужды на местах»⁴.

На формировании системы земского самоуправления отрицательно сказывался также финансовый кризис. Опережающий вследствие инфляции рост земских расходов над доходами и рост неплатежей в земский бюджет вынуждали многие земства прекращать свою деятельность. Например, в Забайкальской области в 1919 г. Троицкосавская, Нерчинско-Заводская и Акшинская уездные земские управы (т. е. три из восьми) заявили о своей самоликвидации⁵. В Приморской области также поступили Ракитинское, Саровское и Хвалынское волостные земства Иманского

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же. – С. 18 – 19.

⁴ Там же. – С. 19.

⁵ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 2. – С. 25.

уезда<sup>1</sup>. Крайне тяжелое финансовое положение местного самоуправления усугублялось незначительностью правительственной помощи. Так, на 1 марта 1919 г. Сибирским временным правительством были разрешены ссуды на сумму 236 440 000 рублей. Из них на долю земского и городского самоуправлений Сибири и Дальнего Востока пришлось только 33 240 000 рублей (14,06 %). Львиная доля правительственных ссуд досталась промышленным предприятиям (52,61 %), железным дорогам (28,68 %) и частным коммерческим банкам (4,65 %)².

Формирование системы местного самоуправления на восточной окраине России после свержения здесь советской власти осложнялось не только объективными финансовыми, кадровыми, организационными проблемами. Приходилось бороться против попыток ограничения земского и городского самоуправления.

В частности, Сибирское временное правительство запретило органам земского и городского самоуправления обсуждать «вопросы конструкции власти и вообще вопросы политического характера»³. Восстановив систему местного самоуправления, оно лишило его органы властных полномочий. Постепенно власть в каждой из дальневосточных областей сосредоточилась в руках управляющего областью, в уездах – в руках управляющих уездами, в селениях – в руках волостных и сельских старост. На Камчатке, кроме того, Сибирское временное правительство отказалось от идеи введения земства. В феврале 1919 г. власти распустили областной комитет, действовавший на правах областного земства, уездные, волостные и сельские комитеты. Был распущен вскоре и комитет по введению земства, организованный по постановлению II Камчатского областного съезда⁴.

Ограничивались предметы ведения местного самоуправления. По постановлению Административного совета Сибирского временного правительства от 17 сентября 1918 г. милиция была исключена из ведения городского и земского самоуправления и передана в ведение Министерства внутренних дел. Впредь до установления штатов городских и уездных милиций, на основании утвержденного Временного положения о сибирской милиции 1918 г., состав их и оклады содержания чинов милиции должны были определяться министром внутренних дел по представлениям губернских (областных) комиссаров⁵. Новым законом о биржах труда от 14 ноября 1918 г. заведование местными биржами труда передавалось лицам, назначаемым Министерством труда⁶. По закону от 20 февраля 1919 г. было постановлено изъять из ведения органов земского самоуправления мероприятия по борьбе с чумой крупного рогатого скота и передать их временно в ведение

<sup>1</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 11. – С. 19 – 21.

<sup>2</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 23.

<sup>3</sup> РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 900. Л. 9 – 9<sup>об</sup>.

<sup>4</sup> Мухачев Б.И. Установление народно-революционной власти на Камчатке в 1920 году // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Т. I. – С. 243.

<sup>5</sup> РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1519. Л. 111<sup>об</sup>.

<sup>6</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 23.

Министерства внутренних дел, предоставив последнему главную руководящую роль и ассигнование кредитов. В частности, на расходы по указанным мероприятиям в распоряжение Министерства внутренних дел был отпущен кредит в один миллион рублей с тем, чтобы эта сумма была возмещена в течение 1919 г. из процентного сбора с гуртового скота<sup>1</sup>. Из ведения земства было изъято продовольственное дело и передано биржевым комитетам и особым чиновникам Министерства продовольствия и снабжения. Привлечение к работе вместо земства торгово-промышленного класса, которому щедрой рукой раздавались многомиллионные правительственные субсидии, привело к развитию спекуляции и к «неприкрытой вакханалии взяточничества и грабежа»<sup>2</sup>. Изъятие из ведения местного самоуправления подлежали также прочие полномочия, предоставленные ему только с 1917 года.

Полагая, что бюджеты сибирских и дальневосточных земств искусственно вздуты и не соответствуют действительной потребности населения, правительство намеревалось установить фиксацию ставок земского обложения. В ходе совещания по вопросу о бюджетных правах земства, созванного в Омске в первой половине апреля 1919 г., представителям земств удалось убедить правительство отказаться от этого намерения, но в расширении бюджетных прав земствам было отказано<sup>3</sup>. Более повезло городскому самоуправлению. Весной 1919 г. Сибирским временным правительством были установлены новые источники городских доходов, повышена или отменена предельность обложения при взимании ряда ранее установленных городских налогов<sup>4</sup>. Однако финансовые права – это, пожалуй, единственная сфера, в которой положение городского самоуправления выгодно отличалось от положения земства. Во всем остальном городское самоуправление ограничивалось в той же мере, что и земское.

Власти не признавали за земским и городским самоуправлением права на создание союзов. В сентябре 1918 г. прошел учредительный съезд Всесибирского союза земств и городов (Сибземгора). Однако правительство отказывалось легализовать его. В январе 1919 г. состоялся учредительный съезд Дальневосточного краевого союза земств и городов (Далькрайземгора). Однако отношением от 21 февраля 1919 г. за № 333 Министерство внутренних дел уведомило управляющего Приморской областью, что «установленному явочным порядком учреждению под сокращенным названием “Далькрайземгор”, как учреждению, не получившему санкции правительственной власти, не может быть предоставлено никаких прав по участию в деятельности земских и городских учреждений». Поэтому управляющему областью предлагалось поставить об этом в известность органы земского и городского самоуправления и «опротестовывать те постановления упомянутых общественных учреждений, которыми делаются ка-

<sup>1</sup> Там же. – С. 24.

<sup>2</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 23.

<sup>3</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 2. – С. 30; Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 9. – С. 14 – 15.

<sup>4</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 28 – 29.

кие-либо ассигнования»<sup>1</sup>.

В конце 1918 г. был восстановлен административный надзор за органами местного самоуправления в лице комиссаров (при А.В. Колчаке их переименовали в «управляющих»). Обязанности комиссара Сибирского временного правительства по Приморской области были возложены на И. И. Циммермана, бывшего председателя Владивостокского биржевого комитета. Были также назначены уездные комиссары<sup>2</sup>. В октябре 1918 г. в должности Сахалинского областного комиссара Сибирским временным правительством был утвержден бывший царский вице-губернатор Ф. фон Бунге. Тогда же уездным комиссаром на Сахалин был назначен Г. В. Реут. А в конце декабря того же года они были утверждены колчаковским правительством в должностях управляющего Сахалинской областью и управляющего Сахалинским уездом соответственно<sup>3</sup>. Амурским областным комиссаром был утвержден А. Н. Алексеевский, избранный на эту должность 16 ноября 1918 г. областным земским собранием<sup>4</sup>. Комиссаром Камчатской области II областной съезд избрал в октябре 1918 г. эсера К. П. Лаврова, а в начале 1919 г. управляющим Камчатской областью был назначен монархист Червлянский, бывший правитель канцелярии губернатора Камчатки<sup>5</sup>.

Весной 1919 г. правительство сообщило, что «...неудачное и устарелое положение о комиссарах будет вскоре заменено... взаимоотношения между властью и самоуправлением должны быть изменены в сторону усиления надзора»<sup>6</sup>. С этой целью в Министерстве внутренних дел спешно был разработан законопроект об участковых помощниках управляющего уездом, утвержденный осенью 1919 года. Там, где были образованы волостные земства, власть новых чиновников ограничивалась только наблюдением за тем, чтобы волостные земские собрания не нарушали в своих постановлениях законов, изданных для земства. По закону этот чиновник не имел права требовать какие-либо сведения от волостных управ, а также делать какие-либо распоряжения. Он мог знакомиться с деятельностью волостной управы на местах и опротестовывать постановления волостного земства административному судье. Однако в законе имелась существенная оговорка, что при неимении административного судьи протест может быть передан уездному съезду. Учитывая кризисное состояние судебной системы (недостаток финансирования, кадров и т. д.), эта исключительная мера могла получить широкое применение на практике. Судебный надзор за земским самоуправлением, таким образом, фактически мог быть заменен администра-

<sup>1</sup> Там же. – С. 3.

<sup>2</sup> Сонин В.В. Великий Октябрь и становление советской государственности на Дальнем Востоке (1917 – 1922). – Владивосток, 1987. – С. 70.

<sup>3</sup> Победа советской власти на Северном Сахалине (1917 – 1925 гг.): сб. документов и материалов. – С. 102, 274.

<sup>4</sup> Благовеценску сто лет (1858 – 1958 гг.): сб. документов и материалов. – С. 247.

<sup>5</sup> За власть Советов (из истории борьбы за установление советской власти в Камчатской области). 1920 – 1922 гг.: документы и материалы. – Владивосток, 1967. – С. 20 – 21.

<sup>6</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 21.

тивным надзором, осуществляемым съездом участковых помощников управляющего уездом под его председательством<sup>1</sup>.

В ряде волостей земские учреждения отсутствовали. Это местности, заселенные кочевыми народностями, а также волости, в которых не удалось провести выборы в органы земского самоуправления по причине гражданской войны. На этих территориях помощникам управляющего уезда закон предоставлял очень широкие права и власть над волостными и сельскими должностными лицами (право штрафов и ареста до семи дней). По оценке земской печати, в неземских волостях «участковый помощник управляющего уездом является вновь воскрешенным крестьянским начальником...»<sup>2</sup>.

Кроме того, властями широко практиковалось чрезвычайное законодательство. В начале 1919 г. Сибирским временным правительством были введены «Правила о военном положении, объявляемом по линии железных дорог и в местностях, к ним прилегающих». Государственным органам этими правилами предоставлялись широкие полномочия в области репрессивных мероприятий: проводить обыски, изъятия документов, аресты (на срок до двух недель); воспрещать собрания, забастовки, стачки; конфисковывать печатную продукцию и приостанавливать выпуск периодических изданий; закрывать те общества и союзы, деятельность которых будет признана угрожающей государственному порядку и общественной безопасности; воспрещать отдельным лицам пребывание в полосе военного положения, а также «воспрещать удаляться из полосы военного положения тем лицам, которых по их знаниям, ремеслу и занятиям предполагается привлечь к работам, признаваемым неотложно необходимыми по условиям переживаемого времени»<sup>3</sup>. Этот закон получил однозначно негативную оценку в земской печати. «Нет никакого сомнения, – утверждалось, например, на страницах журнала «Земская жизнь Приморья», – что широкие полномочия, предоставленные новыми правилами лицам, ведающим делом охраны государственного порядка и общественного спокойствия, создадут невозможные условия для общественной деятельности. ...при наличии “правил” всевозможные преследования органов земств и городов, кооперативных и рабочих организаций, само собой разумеется, удвоятся, базируясь на дающем сильное оружие в руки... администрации “законном основании”»<sup>4</sup>.

Такая оценка вполне справедлива. В то время почти повсеместно в той или иной форме происходили военные действия, обусловленные всевозможными выступлениями, явно нарушавшими «государственный порядок и общественное спокойствие» и дававшими формальное право для применения чрезвычайного законодательства. Поэтому упомянутые правила теряли свою «исключительность» и становились регулятором повседневной жиз-

<sup>1</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 25. – С. 5.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 3. – С. 23.

<sup>4</sup> Там же.

ни на территории Сибири и Дальнего Востока, в том числе взаимоотношений между властными государственными структурами и органами самоуправления. Практика взаимоотношений, сложившаяся до принятия «Правил о военном положении, объявляемом по линии железных дорог и в местностях, к ним прилегающих», не оставляла сомнений, что с введением нового закона вмешательство государственных органов в дела самоуправления и нарушение прав последнего не прекратились бы, а могли только усилиться.

В январе 1919 г. журнал «Земская жизнь Приморья» сообщал: «Случаи вмешательства в дела волостных земских самоуправлений... за последнее время сильно участились. Неудобные земские управы милиция карает самыми разнообразными мерами вплоть до разгона...»<sup>1</sup>. По сообщениям, например, из Забайкальской области «земские выборные управцы бегут со службы или разгоняются семеновцами, если не желают изменять законности». В качестве одного из многочисленных примеров приводился случай с Еланской волостной земской управой. В указанной волости земское самоуправление, утвержденное в законодательном порядке, было отменено распоряжением казачьего офицера. Еланской волостной земской управе семеновский есаул Павлов предписал переименоваться в «волостное правление», а также приказал председателю земской управы, его помощнику и секретарю именоваться впредь «волостным старшиной», «помощником волостного старшины» и «волостным писарем»<sup>2</sup>.

В Приморской области проводились аресты городских и земских деятелей, не исключая председателей управ (все они в течение 1919 г. отсидели за решеткой не менее 1 – 2 месяцев)<sup>3</sup>. Типичным репрессиям подверглось, например, Ольгинское уездное земство. 15 марта 1919 г. охраной генерала Д. Л. Хорвата был задержан председатель уездной земской управы И. С. Масленников (по закону лицо неприкосновенное). 19 апреля он был подвергнут необоснованному и незаконному аресту повторно – чинами военного контроля при штабе Владивостокской крепости. А 23 апреля в помещениях Ольгинской уездной земской управы был произведен обыск. При обыске, несмотря на то, что в предъявленном предписании было указано изъять дела и бумаги, принадлежащие только И. С. Масленникову, чинами военного контроля были опечатаны и изъяты дела и бумаги, принадлежавшие Ольгинскому уездному земству<sup>4</sup>. Последнее было еще одним нарушением законности, поскольку, согласно ст. 73 «Временного положения о земских учреждениях в губернии Архангельской и в Сибири», обозрение дел и выемку документов в земских управах мог производить только областной комиссар, делая это лично или

<sup>1</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 20.

<sup>2</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 19.

<sup>3</sup> Бутенин Н.А. Земства и городские самоуправления Приморья в годы гражданской войны // VI Арсеньевские чтения: тезисы докладов региональной научной конференции по проблемам истории, археологии и краеведения. – Усурийск, 1992. – С. 58.

<sup>4</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 6 – 7.

поручая своему помощнику либо уездному комиссару<sup>1</sup>. В постановлении уездной земской управы, принятом по случаю описанных событий, отмечалось, что нормальная работа невозможна в условиях постоянных угроз и репрессий, чинимых над Ольгинским земством в частности и земствами Приморской области вообще<sup>2</sup>. Еще хуже было в Никольске-Уссурийском, где хозяйничал атаман И. П. Калмыков, и где четверо гласных городской думы были расстреляны без суда и следствия<sup>3</sup>.

Таким образом, в результате проводимой Сибирским временным правительством политики неизменной осталась лишь организационная структура местного самоуправления. Его компетенция была ограничена исключительно хозяйственными вопросами. В условиях гражданской войны органы земского и городского самоуправления фактически не были защищены от произвола властей.

Аналогичную политику в отношении местного самоуправления стремились проводить затем и Приамурское временное правительство С. Д. Меркулова, и Верховный правитель Приамурского земского края М. К. Дитерихс. Органы городского и земского самоуправления, сформированные на основе законов Временного правительства 1917 г. (без последующих изменений и дополнений), признавались белогвардейскими правительствами незаконными. Так, например, согласно указу № 1, изданному 26 мая 1921 г. Приамурским временным правительством, предписывалось: «В городах Владивостоке, Никольске-Уссурийском председателям городских дум или городским головам прежнего состава (то есть избранным по колчаковским законам. – *Авт.*) экстренно собрать городские думы прежнего состава гласных... Городским управам прежнего состава вступить в управление городским хозяйством...»<sup>4</sup>. Городские думы и управы, сформированные в период нахождения у власти Приморской областной земской управы, подлежали роспуску.

В Хабаровске, который контролировался меркуловскими войсками в период с 21 декабря 1921 г. по 14 февраля 1922 г., также были восстановлены органы городского самоуправления, сформированные по законам Сибирского временного правительства. И это несмотря на то, что Хабаровская городская дума летом 1920 г. активно противодействовала установлению власти ДВР в Хабаровске и Хабаровском уезде<sup>5</sup>.

Меркуловское правительство пыталось также ограничить местное самоуправление. После переворота 26 мая 1921 г. в уезды были назначены правительственные уполномоченные, обладавшие всей полнотой административной власти и имевшие право контроля за деятельностью земств. Стремление правительства

<sup>1</sup> См.: О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – Хабаровск, 1917. – С. 76 – 77.

<sup>2</sup> Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 7 – 8.

<sup>3</sup> Бутенин Н.А. Указ. соч. – С. 58 – 59.

<sup>4</sup> РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1045. Л. 12.

<sup>5</sup> См.: Чернышева В.И. Хабаровск (к 100-летию города). – Хабаровск, 1958. – С. 47 – 51.

свести деятельность земств исключительно к разрешению местных хозяйственных вопросов вызвало недовольство и протесты последних. В условиях неустойчивости своего положения Приамурское временное правительство вынуждено было пойти на уступку земскому самоуправлению и объявило 17 июня 1921 г. об организации при ведомстве внутренних дел специального совещания по вопросу о разграничении функций правительственных учреждений и органов местного самоуправления. В состав указанной комиссии, помимо чиновников ведомства внутренних дел, вошло 6 представителей местного самоуправления<sup>1</sup>.

Комиссия не добилась существенных результатов. Представители самоуправления заявили, что они не желают отходить от больших и ответственных государственных дел, порученных им еще в 1917 г. Временным правительством России, законами которого они и руководствуются. В ответ на это последовало официальное выступление в печати управляющего ведомством внутренних дел В. П. Разумова. Он обвинил земства в том, что своим сотрудничеством с большевиками они предали забвению идеалы демократии правительства А. Ф. Керенского. Управляющий отметил, что деятельность самоуправления привела к развалу хозяйства, культуры, к отрыву земств от населения и т. п. От имени правительства он объявил о необходимости срочно ввести на местах единообразные формы административно-хозяйственного аппарата. Ссылаясь на положительный опыт царских крестьянских начальников, В. П. Разумов предложил ввести институт старшин и старост, которые будут содержаться за счет местных средств<sup>2</sup>.

Исходя из этих политических идей, ведомство внутренних дел разработало и ввело в действие «Временное положение о личных правах и управлении сельских обывателей». В этом акте указывалось, что под «сельским обывателем» понимается сельский житель как носитель (субъект) гражданских и политических прав. Каждый обыватель являлся членом сельского общества поселка или деревни. Сельское общественное управление состояло из сельского схода и старосты. Сельский сход составляли совершеннолетние сельские обыватели-домохозяева, как мужчины, так и женщины. Сход мог решать вопросы при явке 50 % его членов. В компетенцию сельского схода входило: решение вопросов об общинных угодьях, сбор государственных налогов и окладных на культурно-просветительские мероприятия, школьное дело, дела воинской повинности и т.п. Сход избирал сроком на один год старосту и других должностных лиц (сборщиков налогов, сельских писарей и др.). Староста собирал и распускал сход, наблюдал за целостностью межевых знаков на землях, находящихся в собственности сельских обывателей, наблюдал за исправным содержанием дорог, мостов, сбором налогов и недоимок по ним, следил за общественным порядком и т. п.

Совокупность сельских обществ составляла волость. Волост-

<sup>1</sup> Сонин В.В. «Приамурское» буржуазное государственное образование («черный» буфер) и крах политики и практики контрреволюции в Приморье (май 1921 – октябрь 1922 гг.). – Владивосток, 1974. – С. 34 – 35.

<sup>2</sup> Там же. – С. 35.

ное управление состояло из волостного схода и волостного правления во главе со старшиной. В состав волостного правления входили сельские старосты, члены волостного правления, а также лица, избираемые из числа сельских обывателей (по одному от каждых десяти дворов). Волостной сход и правление во главе со старшиной, избираемым в таком же порядке, что и сельские старосты, был аппаратом административного управления, который решал все местные вопросы, выходявшие за пределы компетенции волостных земств.

Несколько волостей объединялись в уезд. Уездный съезд состоял из собрания волостных старшин. Председателем съезда являлся управляющий уездом, который назначался правительством и был перед ним ответственен. Управляющий уездом осуществлял функции, которые в дореволюционной России принадлежали предводителю дворянства и уездному исправнику.

Крестьяне восприняли введение этой системы управления как возврат к царской административной практике. Сельское население в подавляющем большинстве бойкотировало выборы в эти органы управления. В результате к октябрю 1922 г. волостные управления со старшиной во главе существовали лишь в 11 волостях из 49, преимущественно в зоне японского влияния вдоль Уссурийской железной дороги<sup>1</sup>. План введения нового местного административного управления провалился.

Тогда Приамурское временное правительство решило возродить деятельность земского самоуправления, но предварительно изменив правовую основу формирования земских органов. «Земские учреждения, – высказывался в печати управляющий ведомством внутренних дел меркуловского правительства В. П. Разумов, – должны пониматься не в виде тех земств, которые явились результатом избирательного закона в земские учреждения, изданного правительством Керенского, отдавшего земства в руки... чуждого всякому хозяйственному делу, бродячего политиканствующего элемента... Закон этот... должен быть изменен в том смысле, чтобы в земства попали исключительно местные, хозяйственные и знающие нужды данного района люди»<sup>2</sup>. Скрытым мотивом изменения избирательного закона было создание условий для формирования земств, могущих служить опорой правительству.

Приамурское временное правительство отменило соответствующие законоположения о земстве Временного правительства А. Ф. Керенского и издало новые «Временные правила для производства выборов волостных, уездных и губернских (областных) земских гласных». Согласно этим «Временным правилам» земские гласные должны были быть избраны на три года (1922 – 1925 гг.). Число гласных устанавливалось земским собранием в зависимости от численности населения. Каждая волость образовывала отдельный избирательный округ, который делился на из-

<sup>1</sup> См.: Обзор деятельности Приморского губревкома с 26 октября 1922 г. до 10 марта 1923 г. – Владивосток, 1923. – С. 5.

<sup>2</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. – 1922. – 24 января.

бирательные участки. Активным и пассивным избирательным правом обладали российские граждане, достигшие 21 года, проживающие в данной местности более года и имеющие недвижимую собственность. Данное положение устраняло от участия в выборах неимущие слои населения. На основе этих же принципов было пересмотрено и городское избирательное законодательство<sup>1</sup>.

В январе 1922 г. правительство через своих уполномоченных отдало указания о выборах в органы местного самоуправления. В отдельных районах Приморья, находящихся под контролем меркуловского правительства, в начале 1922 г. были проведены выборы в волостные, уездные земства и в городские думы. Трудящиеся Владивостока бойкотировали выборы в городскую думу. Из 150 000 жителей города участие в выборах приняли всего 4 000 избирателей.

Преемник меркуловского правительства М. К. Дитерихс считал, что только восстановление на Дальнем Востоке монархии и соединение церкви с военно-государственным аппаратом смогут привести к победе над большевизмом. Местное самоуправление рассматривалось как структура, на которую можно переложить решение ряда хозяйственных задач, и которая не вправе претендовать на политическое участие в решении государственных дел. Состав Земского собора, избравшего Дитерихса в августе 1922 г. Верховным правителем Приамурского земского края, красноречиво характеризует претворение в жизнь такой позиции: церковные организации были представлены в количестве 32 человек, вооруженные силы – 25, государственные ведомства – 14, комитет несоциалистических организаций – 70. Городское самоуправление в составе Земского собора представляли 18 человек (12 – от Владивостокской городской думы, 4 – от Никольск-Уссурийской, 2 – от Петропавловской). Земское самоуправление представляли 4 человека (по одному от Приморской областной земской управы и Никольск-Уссурийской, Ольгинской и Спасской уездных земских управ). И 6 мест было дано представителям от поселковых самоуправлений<sup>2</sup>.

Итак, действовавшие на Дальнем Востоке России в период гражданской войны и интервенции белогвардейские режимы допускали существование местного самоуправления. Однако «белые» правительства, оставляя неизменной организационную структуру городского и земского самоуправления, полагали необходимым ограничить самостоятельность и компетенции органов общественного управления, пересмотр избирательной системы в пользу цензовых слоев населения. Большая часть изменений и дополнений касалась порядка формирования органов местного самоуправления и была призвана обеспечить лояльный по отношению к властям состав этих органов. Однако такая политика, напротив, породила оппозиционность органов местного самоуправления.



<sup>1</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. – 1922. – 7 февраля.

<sup>2</sup> Вестник Временного Приамурского правительства. – 1922. – 30 июня.