

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ИСТОРИИ, АРХЕОЛОГИИ И ЭТНОГРАФИИ
НАРОДОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

На правах рукописи

Тригуб Георгий Яковлевич

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ
ЕЕ ОРГАНОВ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ
(вторая половина XIX – первая четверть XX в.)**

Специальность 07.00.02 – отечественная история

Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук

Научный руководитель
кандидат исторических наук
О.И. Сергеев

Владивосток

2004

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Основные принципы местного самоуправления в дореволюционной России	25
1.1. Установление основ всеобщего территориального самоуправления в 60 – 70-е годы XIX века	25
1.2. Ревизия основных принципов местного самоуправления в конце XIX – начале XX века	42
Глава 2. Организация местного самоуправления на Дальнем Востоке России в дореволюционный период	56
2.1. Условия формирования органов местного самоуправления	56
2.2. История формирования и состав органов городского самоуправления.....	74
2.3. Проблема введения земства на востоке России	104
Глава 3. Реформирование местного самоуправления на Дальнем Востоке России в период революций 1917 года и гражданской войны	113
3.1. Буржуазно-демократические преобразования системы местного управления в регионе в 1917 году	113
3.2. Реформирование системы городского самоуправления на российском Дальнем Востоке	126
3.3. Формирование системы земского самоуправления на Дальнем Востоке России	142
Глава 4. Взаимоотношения органов местного самоуправления дальневосточного региона и государственной власти	160
4.1. Порядок взаимоотношений органов городского самоуправления с государственными органами в дореволюционный период.....	160
4.2. Взаимоотношения органов местного самоуправления с властными государственными структурами на Дальнем Востоке в период революций 1917 года и гражданской войны	174
4.3. Ликвидация органов местного самоуправления советской властью.....	202
Заключение	224
Список использованных источников и литературы	230

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена теми значительными изменениями, которые произошли в российском обществе в последние годы. Переход к новым общественно-политическим и социально-экономическим отношениям закономерно требует формирования и новой системы управления. Важное место в ней занимает местное самоуправление как институт демократического государства. Происходящие процессы оказали определенное влияние на круг проблем, изучаемых отечественными историками. В рамках общей смены приоритетов в современной исторической науке и мировоззренческих изменений в российском обществе возрос интерес к проблематике самоуправления. Все более заметным становится внимание различных исследователей к вопросам, связанным с формированием и деятельностью органов местного самоуправления.

Необходимость обращения к истории местного самоуправления обусловлена также кризисной ситуацией, сложившейся во многих сферах жизнедеятельности современной России. По мнению ряда исследователей, преодолеть кризис можно, только опираясь на органы самоуправления, а через них на местные сообщества. Эта задача не может быть успешно разрешена без обращения к опыту прошлого. Тем более, что и сегодня «исторический опыт в области самоуправления, накопленный Россией за многовековую историю, по-прежнему не востребован в должной мере»¹. Этот вывод, к которому пришли авторы интересного и оригинального издания по истории местного самоуправления в России (В. В. Еремян, М. В. Федоров), безусловно относится и к процессу становления данного института на Дальнем Востоке. В связи с этим исследование истории формирования системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношений ее органов с государственной властью во второй половине XIX – первой четверти XX в. представляет определенный интерес.

¹ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX в.) – М., 1998. – С. 3.

Отечественную **историографию** истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России хронологически можно разделить на три периода. До-советский период историографии охватывает последнюю четверть XIX – первую четверть XX века. Второй период (советская историография) продолжался до начала 90-х гг. XX века. И современный период составляют 90-е гг. XX в. – начало XXI века. С учетом данной периодизации отечественной историографии распределяются и публикации документальных материалов, отражающих историю местного самоуправления в регионе.

В первый период историография проблемы представлена рядом интересных работ, освещающих отдельные аспекты организации и деятельности городских самоуправлений Приамурского генерал-губернаторства. Среди этих изданий необходимо отметить оригинальный очерк Н. П. Матвеева о Владивостоке, публикации А. И. Попова о Чите, С. Скоробогатова и А. М. Бодиско о Хабаровске, В. А. Калинина о Никольске-Уссурийском¹.

Весьма интересны для специалистов опубликованные в периодической печати того времени статьи и заметки о «городском деле» в Сибири и Забайкалье, об организации работы органов городского самоуправления и имеющихся здесь недостатках². Это материал текущего характера с попытками предварительного его обобщения.

Не менее значимы вышедшие в свет в 1908–1911 гг. двухтомный труд Т. И. Полнера о деятельности Общеземской организации на Дальнем Востоке³ и статьи о проблемах введения земских органов на востоке России⁴. В этих

¹ Матвеев Н.П. Краткий исторический очерк г. Владивостока. – Владивосток, 1910; Попов А.И. Город Чита: Описание, путеводитель и справочник по г. Чите Забайкальской области. – Чита, 1907; Скоробогатов С. Чем и как живет город Хабаровск. – Хабаровск, 1912; Бодиско А.М. Из жизни Хабаровска. – Хабаровск, 1913; Калинин В.А. Исторический очерк г. Никольска-Уссурийского. – Никольск-Уссурийский, 1913.

² «Гласный». Городское дело в Сибири // Восточное обозрение. – 1884. – № 38. – С. 1–2; № 39. – С. 1–3; № 41. – С. 10–11; № 45. – С. 7–9; К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 46. – С. 7–8; № 50. – С. 8–10.

³ Полнер Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке. – М., 1908–1910. – Т. 1–2.

⁴ См., например: N.N. Положение вопроса о Сибирском земстве // Сибирские вопросы. – 1911. – № 7–8. – С. 17–20; Некрасов Н. К законопроекту о введении земства в Сибири // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 16–23.

публикациях на основе богатого фактического материала рассматриваются местные условия для введения земского самоуправления на Дальнем Востоке России, и обосновывается необходимость данного шага, а также анализируются возможности применения в регионе Земского положения 1890 года.

Необходимо также отметить работы дореволюционных авторов, раскрывающие проблему теории местного самоуправления¹. Хотя в них не затрагивается история местного самоуправления на Дальнем Востоке России, значимость этих исследований состоит в том, что в них раскрыты основные принципы местного самоуправления, проанализированы различные системы местного самоуправления и механизм взаимоотношений органов государственного и общественного управления.

В целом, дореволюционные работы представляют для исследования системы местного самоуправления дальневосточного региона России практическую ценность. Накопленный досоветской историографией фактический материал до сих пор не утратил своего значения.

Во второй период отечественной историографии проблема местного самоуправления на Дальнем Востоке не являлась предметом целенаправленного исторического исследования. Связано это, в первую очередь, с самим подходом советской власти к понятиям «местное самоуправление», «муниципальная власть» как чуждым идеологии марксизма-ленинизма, свойственным лишь «отжившему свой век» буржуазному обществу. Однако тема местного самоуправления затрагивалась исследователями в работах по истории революционных событий 1917 г., гражданской войны и интервенции на российском Дальнем Востоке. Так, в целом ряде публикаций получили освещение вопросы фор-

¹ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. – М., 1874; Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1869–1871. – Т. 1–3; Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч.: В 9 т. Т. 9. – СПб., 1908. – С. 409–519; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. – СПб., 1909; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. Административное право. Ч. 1. – СПб., 1910; Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. – М., 1865.

мирования «буржуазных» органов местного государственного и общественного управления, их взаимоотношений с Советами и ликвидации в ходе становления советской власти на Дальнем Востоке России. Наиболее значимы, на наш взгляд, работы Б. И. Мухачева¹, Н. А. Шиндялова², Г. С. Куцкого³, посвященные истории установления советской власти в отдельных областях дальневосточного региона и выгодно отличающиеся привлечением новых или малоизвестных материалов, а также монографии обобщающего плана, написанные А. И. Крушановым⁴ и В. В. Сониным⁵. Большой научный интерес представляет также монография В. Н. Назимока, посвященная изучению вопроса о борьбе Советов с органами местного самоуправления на Дальнем Востоке России в 1917–1918 годах⁶. В этой работе впервые в советской историографии раскрывается процесс ликвидации дальневосточных земств и городских самоуправлений весной–летом 1918 года. Особо следует отметить книгу А. М. Андреева «Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.)»⁷. В этом комплексном исследовании, основанном на большом фактическом материале, содержится ряд важных сведений по вопросам формирования системы местного самоуправления и взаимоотношений ее органов с государственной властью в период подготовки, осуществления Октябрьской революции и установления советской власти.

¹ Мухачев Б.И. Установление народно-революционной власти на Камчатке в 1920 г. // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Томск, 1960. – Т. I. – С. 239–268; Мухачев Б.И. Становление советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.). – Новосибирск, 1975.

² Шиндялов Н.А. За власть Советов (1917–1922 гг.). – Благовещенск, 1971; Шиндялов Н.А. Октябрь на Амуре. Установление советской власти в Амурской области. Март 1917 г. – апрель 1918 г. – Благовещенск, 1973.

³ Куцкий Г.С. Становление советской власти в Приморье (1917–1922 гг.). – Владивосток, 1977.

⁴ Крушанов А.И. Победа советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – Владивосток, 1983.

⁵ Сонин В.В. Великий Октябрь и становление советской государственности на Дальнем Востоке (1917–1922). – Владивосток, 1987.

⁶ Назимок В.Н. Борьба Советов с буржуазными органами местного самоуправления на Дальнем Востоке (1917–1918 гг.). – Томск, 1968.

⁷ Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). – М., 1983.

Определенный вклад в разработку проблемы взаимоотношений сибирского и дальневосточного земства с государственной властью в период гражданской войны и интервенции внесла Т. В. Мальцева. В ее статье «Земская “оппозиция” колчаковщине»¹ прослежен процесс формирования земской оппозиции режиму А. В. Колчака, раскрыты причины оппозиционности земцев, роль земской оппозиции в свержении колчаковского режима. Недостатком работы является слабое знание автором структуры системы земского самоуправления на Дальнем Востоке России. Как следствие, в статье фигурируют Владивостокская и Благовещенская «губернские земские управы»², никогда не существовавшие.

Научный интерес представляют труды Н. А. Авдеевой³ и В. В. Сониной⁴, в которых уделено внимание местному самоуправлению в специфических условиях буферного строительства на восточной окраине России в 1920–1922 гг. В них раскрыты принципы местного самоуправления, основные закономерности, особенности и противоречия процесса формирования местного самоуправления в Дальневосточной республике и Приамурском государственном образовании, а также политическая тактика и практическая деятельность РКП(б) по советизации Дальнего Востока России. Проблема советизации Дальнего Востока, сопровождавшейся ликвидацией местного самоуправления в регионе, рассматривается также в монографии Б. М. Шерешевского⁵.

Несравненно беднее советский период историографии дореволюционной истории местного самоуправления на Дальнем Востоке. Опыт местного само-

¹ Мальцева Т.В. Земская «оппозиция» колчаковщине // Из истории интервенции и гражданской войны в Сибири и на Дальнем Востоке, 1917–1922 гг.: Сб. статей. – Новосибирск, 1985. – С. 188–194.

² Там же. – С. 189.

³ Авдеева Н.А. Дальневосточная республика (1920–1922 гг.). – Хабаровск, 1957; Авдеева Н.А. Из истории государственного строительства Дальневосточной республики (1920–1922 гг.) // Ученые записки Хабаровского государственного педагогического института. – Хабаровск, 1961. – Т. VI. – С. 42–49.

⁴ Сонин В.В. «Приамурское» буржуазное государственное образование («черный» буфер) и крах политики и практики контрреволюции в Приморье (май 1921 – октябрь 1922 гг.). – Владивосток, 1974; Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – Владивосток, 1990.

⁵ Шерешевский Б.М. В битвах за Дальний Восток (1920–1922 гг.). – Новосибирск, 1974.

управления, накопленный Россией до 1917 г., фактически замалчивался советской исторической наукой.

Имели место отдельные публикации, затрагивающие тему самоуправления на Дальнем Востоке России. Для периода 30 – 40-х гг. XX в. характерны небольшие газетные заметки, пропагандистские брошюры и очерки, весьма политизированные, рассматривающие проблему с узкоклассовых позиций¹. С конца 50-х гг., после ослабления тоталитарного режима, у специалистов появились определенные возможности для творческой инициативы. Количество трудов по дореволюционной истории дальневосточного региона значительно увеличилось, но лишь немногие публикации затрагивали в той или иной степени исследуемую тему. В частности, появилась книга Н. И. Рябова и М. Г. Штейна². Некоторое внимание ее авторы уделили вопросам управления в городах региона. Интересные работы были опубликованы в честь столетнего юбилея ряда городов края, отмечавшегося на рубеже 50 – 60-х годов³. Можно отметить еще ряд работ. Это монография А. И. Крушанова «Октябрь на Дальнем Востоке»⁴, в которой представлена система местного управления с конца XIX в. до 1917 г., и указатель литературы «Чите – 125 лет»⁵, содержащий подробную хронику городской жизни, включая работу думы города. Определенный интерес представляет также работа «Уссурийск, 1866–1966», посвященная юбилею города, в которой уделено внимание вопросу о введении упрощенного городского самоуправления в Никольске-Уссурийском⁶. Заметным вкладом в историографию

¹ См., например: Баляскин С.С. Владивосток // Советское Приморье: Сборник. – Владивосток, 1940. – С. 29–46; Чернышева В.И. Как выбирали в Хабаровскую думу. – Хабаровск, 1947.

² Рябов Н.И., Штейн М.Г. Очерки истории русского Дальнего Востока. XVII – начало XX в. – Хабаровск, 1958.

³ Чернышева В.И. Хабаровск. – Хабаровск, 1958; Владивосток. 1860–1960. – Владивосток, 1960; Материалы по истории Владивостока. Кн. 1. – Владивосток, 1960.

⁴ Крушанов А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Ч. 1. – Владивосток, 1968.

⁵ Чите – 125 лет: Рекомендательный указатель литературы к 125-летию Читы, как областного центра. – Чита, 1976.

⁶ Уссурийск, 1866–1966. – Владивосток, 1967.

проблемы стало учебное пособие Н. П. Ерошкина¹. Отдельный раздел этой работы посвящен рассмотрению структуры местного самоуправления России и компетенции его органов в последней трети XIX в., анализу роли и места органов самоуправления в системе государственного управления.

В конце советского периода отечественной историографии (80-е – начало 90-х гг.) появляются публикации, в которых вопросы управления в крае, в том числе и городского самоуправления, рассматриваются достаточно подробно и более объективно. К их числу можно отнести яркое и запоминающееся издание «Владивосток: Штрихи к портрету», книги «Хабаровск, 1858–1983: Очерк истории», «Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом», «Уссурийску – 125 лет: очерки истории»² и некоторые другие. Завершился этот период выходом в свет в 1991 г. фундаментального коллективного труда «История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма»³, в отдельных главах которого раскрывается роль городов в процессе освоения края, особенности административной системы управления и место в ней самоуправленческих начал.

Характерной чертой современного периода отечественной историографии (с начала 90-х гг. XX в.) является переосмысление основных вопросов советской истории в свете новых подходов к ее изучению, основанных на синтезе формационного подхода с цивилизационной теорией. В частности предпринимается попытка преодоления узкоклассового подхода к изучению проблем революций 1917 г., гражданской войны и установления советской власти на Дальнем Востоке России. Вследствие этого подверглись пересмотру и некоторые положения, касающиеся местного самоуправления: о наличии двоевластия в период от

¹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник. – М., 1983.

² Владивосток: Штрихи к портрету. – Владивосток, 1985; Чернышева В.И. Хабаровск, 1858–1983: Очерк истории. – Хабаровск, 1983; Востриков Л.А., Востоков З.В. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом. – Хабаровск, 1991; Уссурийску – 125 лет: очерки истории. – Владивосток, 1991.

³ История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). – М., 1991.

Февраля к Октябрю 1917 г., о «контрреволюционной» сущности органов местного самоуправления, об «антинародном» характере их деятельности.

Новые подходы и положения, апробированные в публикациях 90-х годов, обобщены в материалах к первой книге третьего тома «Истории Дальнего Востока России»¹. Указанный сборник научных статей явился крупным шагом на пути преодоления одностороннего изучения истории революций 1917 г. и гражданской войны. Кроме того, за последние годы появилось немало публикаций, посвященных изучению буржуазно-демократических преобразований, деятельности комиссаров Временного правительства, КОБов, городского и земского самоуправления².

Вследствие актуальности, которую с начала 90-х годов XX в. приобрела тема местного самоуправления, современный период отечественной историографии отличает многообразие публикаций по дореволюционной истории дальневосточного самоуправления.

Среди специальных исследований «первопроходческими» стали статьи И. Ю. Замула и Н. В. Шинковской, вышедшие в 1996–1997 годах³. Позже появились публикации А. С. Ващук, И. В. Куриленко, Е. Д. Яворской⁴. В работах

¹ Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России»). – Владивосток, 1998.

² См., например: Ромас А.А. К проблеме двоевластия Февральской революции 1917 г. // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории. Материалы междунар. науч. конференции. – Хабаровск, 1997. – С. 136–137; Яхненко А.Г. Формирование органов самоуправления в Амурской области в 1917 году // Там же. – С. 137–140; Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Владивосток, 1998. – Т. III. – С. 158–168; Мухачев Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк. – Владивосток, 1999; Шиндялов Н.А. Бюро самоуправления Амурской области: Благовещенск–Сахалин–Благовещенск (март–сентябрь 1918 г.) // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2003. – Вып. 6. – С. 22–28.

³ Замула И.Ю. Верхнеудинское городское самоуправление // Гуманитарные исследования молодых ученых Бурятии. – Улан-Удэ, 1996. – С. 109–118; Шинковская Н.В. Владивостокская дума: к истокам самоуправления в России // Россия и АТР. – 1997. – № 2. – С. 67–72; Шинковская Н.В. Городское самоуправление во Владивостоке в конце XIX в. // Владимир Клавидиевич Арсеньев и его наследие: Материалы науч.-практ. конференции, посвященной 125-летию со дня рождения В.К. Арсеньева. – Владивосток, 1997. – С. 134–137.

⁴ Ващук А.С. Владивостокская городская дума в конце XIX – начале XX в.: особенности и трудности, исторические уроки // Особенности муниципального управления на Дальнем

перечисленных авторов предпринята достаточно удачная попытка комплексно рассмотреть историю становления и деятельности городских самоуправлений Владивостока, Верхнеудинска, Читы. Правда, некоторые из указанных статей (Н. В. Шинковской, А. С. Ващук, Е. Д. Яворской) содержат отдельные неверные положения, относящиеся к процедуре выборов городских дум и формирования управ. Это, впрочем, вполне естественно для новационных исследований и не умаляет вклада авторов в разработку научной проблемы. Но хотелось бы отметить первооснову появления ряда типичных ошибок, которая заключается в недостаточном использовании документальных материалов архивов, в попытке исследователя некритически переложить существовавшую общероссийскую практику на конкретные условия того или иного города.

Аналогичная ошибка допущена в статье Т. Н. Воробьевой, освещающей историю развития самоуправления в Благовещенске¹. В первом разделе автор описывает общественное самоуправление с момента образования города и до распространения на Благовещенск в 1876 г. Городового положения 1870 года. При этом фигурирует масштабная система органов, сгруппированных в «Схему городского общественного самоуправления (1858)»². В действительности местные условия позволяли ввести в Благовещенске лишь упрощенное общественное управление, не имеющее ничего общего со схемой, представленной в статье Т. Н. Воробьевой.

В целом же большинство публикаций последних лет составляют высококачественные, аргументированные работы. Среди них несомненный интерес представ-

Востоке России: история, современность, будущее: Материалы Всерос. науч.-практ. конференции. – Владивосток, 2000. – С. 43–46; Яворская Е.Д. Из истории городского самоуправления во Владивостоке // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Владивосток, 2000. – Т. V. – С. 128–139; Куриленко И.В. Читинская городская дума // Читинский архивный вестник. – Чита, 2001. – № 2. – С. 66–78.

¹ Воробьева Т.Н. История развития местного самоуправления в Благовещенске // На рубеже веков: Материалы регион. науч.-практ. конференции. – Благовещенск, 1999. – С. 205–207.

² Воробьева Т.Н. Указ. соч. – С. 206.

ляют статьи Т. З. Позняк о динамике состава гласных Владивостокской думы¹, А. И. Петрова и Е. Д. Яворской о работе Владивостокской думы с китайским и корейским населением города², О. И. Сергеева и С. И. Лазаревой о деятельности городских дум Дальнего Востока в сфере народного образования и здравоохранения³. Проблемы земств, земских сборов на Дальнем Востоке в начале XX в. конкретизированы в статье Е. А. Лыковой, весьма интересной и, безусловно, имеющей новационный характер⁴.

Наряду со специальными работами, вносящими весомый вклад в разработку проблемы, можно также отметить ряд публикаций, в которых освещается хроника событий, история отдельных территорий российского Дальнего Востока, отдельных городов региона и т. п.⁵. В ходе решения авторами поставленных исследовательских задач затрагиваются и отдельные аспекты темы диссертации.

В отдельных случаях некоторые из этих работ содержат неподтвержденные, а порой и просто ошибочные данные. Так, в книге А. А. Хисамутдинова «Вла-

¹ Позняк Т.З. Городская реформа и состав гласных Владивостокской думы // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории: Материалы междунар. науч. конференции. – Хабаровск, 1997. – С. 17–19.

² Петров А.И. Городская дума и образование китайско-корейской слободки во Владивостоке (1884–1893 гг.) // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития: Материалы регион. науч.-практ. конф. Ч. 3. – Владивосток, 2000. – С. 4–9; Яворская Е.Д. Деятельность Владивостокского городского управления по регламентации проживания китайского населения (вторая половина XIX – начало XX в.) // Россия и Китай на Дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2002. – Вып. 3. – С. 359–366.

³ Сергеев О.И., Лазарева С.И. Деятельность городских дум Дальнего Востока по развитию народного образования (90-е годы XIX в. – 1918 г.) // Гуманитарные и социально-экономические аспекты обучения и воспитания кадров военно-морского флота: Сб. науч. статей. – Владивосток, 2002. – Вып. 5. – С. 162–172; Сергеев О.И., Лазарева С.И. Деятельность городских дум на Дальнем Востоке по организации медицинского обслуживания населения во второй половине XIX в. // Россия и Китай на Дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2002. – Вып. 4. – С. 347–354.

⁴ Лыкова Е.А. К вопросу о земствах на Дальнем Востоке в начале XX в. // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2001. – Вып. 2. – С. 359–362.

⁵ См., например: Летопись Амурской области. Т. 1. – Благовещенск, 1998; Очерки истории родного края. – Хабаровск, 1998; Хисамутдинов А.А. Владивостокъ. Этюды к истории старого города. – Владивосток, 1992; Коляда А.С., Кузнецов А.М. Никольск-Уссурийский: штрихи к портрету. – Уссурийск, 1997; Лобанов В.Г. Старая Чита. – Чита, 2001; Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – Хабаровск, 1999.

дивостоць. Этюды к истории старого города» без ссылки на какой-либо документ утверждается, что в 1864 г. во Владивостоке уже существовало «Общественное Управление с общественным старостой во главе»¹. Однако выявленные в ходе диссертационного исследования архивные материалы свидетельствуют, что общественное управление во Владивостоке впервые было сформировано в 1870 году². Об этом повествует и сам А. А. Хисамутдинов в одном из очерков-этюдов своей книги³, цитируя (без ссылки) документы, опубликованные в свое время Н. П. Матвеевым в его историческом очерке о г. Владивостоке. Кроме того, изобилует ошибочными утверждениями очерк-эюд «Отцы города. Первый городской голова М. К. Федоров», повествующий о первых в истории Владивостока выборах городского головы и гласных думы. А. А. Хисамутдинов пишет: «28 ноября 1875 года... военный губернатор Приморской области генерал-майор Семенов разрешил открыть городскую Думу. Через два дня 165 горожан, имеющих право голоса, избрали городским головой отставного подпоручика М. К. Федорова, кандидатом к нему провизора А. К. Вальдена, секретарем Н. С. Бугаевского. Были также избраны 28 гласных. Иностранцы в первые годы в выборные органы не допускались»⁴. В действительности, согласно архивным документам, выборы во Владивостокскую городскую думу состоялись 21 ноября 1875 года. Участие в них приняли 43 человека из числа 165 горожан, имевших на то право. Были избраны 30 гласных. Гласные думы (а не горожане) избрали городского голову, кандидата к нему и городского секретаря. Разрешение на производство выборов гласных и городского головы было дано 15 ноября 1875 г. исполняющим должность военного губернатора Приморской области Симоновым⁵. Надо полагать, неточное написание фамилии и должности последнего А. А. Хисамутдиновым привело к появлению некоего «военного губернатора Приморской области Семенова». Необходимо также заметить, что

¹ Хисамутдинов А.А. Указ. соч. – С. 152.

² РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 22–22^{об}.

³ Хисамутдинов А.А. Указ. соч. – С. 52–53.

⁴ Там же. – С. 82.

⁵ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1. Л. 151; Д. 6. Л. 1; Д. 39. Л. 7–15.

в соответствии с Городовыми положениями 1870 и 1892 гг. иностранцы не допускались к участию в выборах в органы городского самоуправления не только «в первые годы», но и в последующие.

Допустили ошибку и авторы книги «Никольск-Уссурийский: Штрихи к портрету». Повествуя о формировании Никольск-Уссурийского упрощенного общественного управления, А. С. Коляда и А. М. Кузнецов указывают, что в первых выборах в собрание городских уполномоченных, прошедших 15–16 декабря 1898 г., участвовало 353 человека¹. Однако на самом деле таковым было количество потенциальных избирателей по оценке, произведенной в 1896 году. А в 1898 г. в Никольске-Уссурийском насчитывалось 444 домохозяина, обладавших избирательными правами, из которых участие в выборах приняли 111 человек².

Грешат неточностью расчеты в монографии Т. Я. Иконниковой. Ошибочно завышены удельный вес горожан, наделенных в 1893 г. правом выбора гласных Хабаровской городской думы, а также численный рост населения Хабаровска за 1893–1914 гг., и, напротив, занижен процент избирателей от числа жителей города в 1914 году. Причем Т. Я. Иконникова повторяет ошибки, допущенные ею ранее в статье «Хабаровская городская дума в годы первой мировой войны (1914–1917 гг.)»³. В другом случае в результате ошибки в расчетах десятикратно завышено процентное выражение количества избирателей во Владивостоке и Хабаровске в 1914 г. от численности населения этих городов⁴.

Большинство из отмеченных ошибок, допущенных в ранних исследованиях по истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России, повторяется в некоторых работах последних лет. Так, в статье М. В. Нежиной о формировании в дальневосточных городах органов общественного управления во второй половине XIX в. ошибочно утверждается, что во Владивостоке в период дейст-

¹ Коляда А.С., Кузнецов А.М. Указ. соч. – С. 99.

² РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 1123. Л. 161–161^{об}; Калинин В. А. Указ. соч. – С. 79–80.

³ Иконникова Т.Я. Хабаровская городская дума в годы первой мировой войны (1914–1917 гг.) // Власть и управление на Востоке России. – Хабаровск, 1997. – № 0. – С. 50.

⁴ Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – С. 312.

вия Городового положения 1870 г. при выборах гласных «правом голоса пользовались только владельцы недвижимого имущества» и что «избиратели делились на три разряда»¹. Эти же неверные положения, относящиеся к процедуре выборов Владивостокской городской думы, можно обнаружить в книге известного краеведа Н. Г. Мизь, написанной в соавторстве с Г. П. Турмовым. Более того, повествуя о первых в истории Владивостока выборах городского головы и гласных думы, авторы книги повторяют почти все ошибки и неточности, допущенные ранее А. А. Хисамутдиновым². А в статье И. Е. Каргиновой «Городу Уссурийску – 105 лет» допущена та же ошибка, что и в книге А. С. Коляды и А. М. Кузнецова: сведения за 1896 г. о числе лиц, могущих быть избирателями в случае введения в с. Никольском упрощенного общественного управления представлены как сведения о количестве городских избирателей в 1898 году³.

В последние годы предпринята попытка обобщения накопленного исторической наукой материала. В 2001 г. группой владивостокских исследователей (в их числе автор диссертации) была издана путем депонирования коллективная работа «Из истории местного самоуправления на Дальнем Востоке» в виде кратких очерков⁴. В ней показаны становление и деятельность местного самоуправления в регионе. Некоторые пробелы, существующие в исследовании проблемы местного самоуправления дальневосточного региона, восполняет также коллективная монография «Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.»⁵. В этом труде впервые в отечественной историографии комплексно анализируются условия формирова-

¹ Нежина М.В. Формирование органов общественного управления в городах Дальнего Востока (вторая половина XIX в.) // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2003. – Вып. 6. – С. 11.

² Мизь Н. Г., Турмов Г. П. Страницы забытой истории. [К 140-летию Владивостока]. – Владивосток, 2000. – С. 6, 9.

³ Каргинова И. Е. Городу Уссурийску – 105 лет // Никольск-Уссурийский: страницы истории: Документы и материалы. – Владивосток, 2003. – С. 9.

⁴ Из истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России / О.И. Сергеев и др. – Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН. – Владивосток, 2000. – Рукопись деп. в ИНИОН РАН 13.02.01. № 56260.

⁵ Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.: Очерки истории. – Владивосток, 2002.

ния системы местного самоуправления на восточной окраине России в дореволюционный период, освещаются процесс организации городского самоуправления в регионе и порядок работы его органов, раскрываются финансово-экономические проблемы функционирования городского самоуправления и основные направления деятельности, конкретизируются особенности организации местного самоуправления в полосе отчуждения КВЖД и проблемы введения земств на восточной окраине России.

На основании историографического обзора можно сделать вывод, что проблема формирования системы самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношений ее органов с государственной властью до недавнего времени не имела в отечественной историографии самостоятельного значения, а рассматривалась в общем контексте истории дальневосточных городов, освоения, административно-территориального устройства, организации системы управления региона. Специальных работ по теме диссертации в отечественной историографии не было.

В зарубежной историографии автору диссертации не удалось найти работ, посвященных исследованию проблемы формирования системы самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношений ее органов с государственной властью во второй половине XIX – первой четверти XX в.

Исходя из степени изученности проблемы, определяется **цель** настоящей диссертационной работы: исследование генезиса местного самоуправления на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – первой четверти XX в., выявление основных закономерностей, особенностей и противоречий процесса формирования и развития самоуправления, его места в системе управления дальневосточного региона.

Конкретные **задачи** исследования заключаются в следующем:

– выявить социально-экономические и политико-административные условия, особенности формирования системы местного самоуправления в регионе;

- рассмотреть роль государственной политики в процессе формирования городского и земского самоуправления на российском Дальнем Востоке;
- определить основные элементы региональной системы местного самоуправления и степень их соответствия общероссийским;
- показать характер взаимоотношений органов государственного и общественного управления;
- проследить влияние революционных перемен и условий гражданской войны на систему местного самоуправления;
- изучить процесс ликвидации земского и городского самоуправления в ходе установления советской власти на Дальнем Востоке России.

Объектом в данном исследовании выступает система местного самоуправления на Дальнем Востоке России. **Предметом** исследования является процесс формирования региональной системы местного самоуправления и взаимодействия ее с системой государственного управления на Дальнем Востоке России.

Хронологические рамки настоящей диссертационной работы охватывают период второй половины XIX – первой четверти XX века. Это позволяет проследить процессы формирования системы местного самоуправления и взаимодействия ее с государственными органами со времени создания первых элементов этой системы на большей части российского Дальнего Востока до полной ее ликвидации в ходе утверждения советской власти в регионе. Органы бессловного территориального самоуправления стали создаваться в городах дальневосточной окраины России с середины 70-х годов XIX века. Как правило, они заменяли уже существующее общественное городское управление, сформированное и действовавшее на основе соответствующих статей Учреждения управления сибирских губерний и областей, Устава о городских обывателях и Устава о городском хозяйстве издания 1857 года. Формирование другого элемента системы местного самоуправления – земства – началось на Дальнем Востоке только после Февральской революции 1917 года. Ликвидация системы местного самоуправления в регионе, замена ее системой органов советской власти и управ-

ления также не являлась единовременным актом и завершилась в первой половине 20-х годов XX века. Таким образом, заявленные в теме диссертации хронологические рамки позволяют наиболее полно охватить досоветский период формирования и развития системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России.

Территориальные рамки исследования включают Дальний Восток России в границах, соответствующих административному делению страны в рассматриваемый исторический период. Административное выделение дальневосточного региона произошло в 1884 г. с образованием Приамурского генерал-губернаторства (до этого дальневосточные территории находились в составе генерал-губернаторства Восточной Сибири). В состав Приамурского генерал-губернаторства сначала входили Амурская, Приморская и Забайкальская области. В 1906 г. Забайкальская область была включена в Иркутское генерал-губернаторство. В 1909 г. Приморская область была разделена на Камчатскую, Приморскую и Сахалинскую области. В пределах Амурской, Приморской, Камчатской и Сахалинской областей границы Дальнего Востока России сохранялись до 1920 года. С 1920 по 1922 г. существовала Дальневосточная республика, в состав которой входило и Забайкалье. После упразднения ДВР на бывшей ее территории и территории Камчатской области была создана Дальневосточная область, которая затем, в середине 20-х годов, преобразовывается в Дальневосточный край. Таким образом, в рассматриваемый период границы российского Дальнего Востока соответствовали пределам Приамурского генерал-губернаторства, установленным в 1884 г., и включали Забайкалье.

Методологическая база исследования основана на синтезе цивилизационного и формационного подходов, а также применении системного подхода, предполагающего изучение объекта исследования как определенного множества элементов, взаимосвязь которых обуславливает целостные свойства этого множества. Системный подход используется в сочетании с принципами историзма и объективности. Принцип историзма позволил осуществить изучение

предмета исследования в его поступательном развитии, определить ведущие тенденции, выявить особенное и частное в этом процессе. В данном контексте местное самоуправление рассматривается в той последовательности, в которой оно исторически возникало и развивалось. Характеристика объекта и предмета исследования даются в рамках объективно обусловленных социально-экономических и политико-административных изменений, происходивших в общероссийском масштабе и на региональном уровне.

К **методам**, которые применялись в данной работе, прежде всего, относятся анализ и синтез, индукция и дедукция, использовавшиеся как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне исследования. Применялись также хронологический и сравнительно-исторический методы исторического исследования. Первый метод позволяет разделить весь процесс развития местного самоуправления на Дальнем Востоке России на определенные хронологические периоды, взяв за начало каждого периода какое-либо заметное изменение в сфере организации местного самоуправления в дальневосточном регионе. Сравнительно-исторический метод, позволяющий выявлять общее и особенное путем сравнения общероссийских и региональных данных или предмета исследования на различных этапах исторического развития, помогает проследить происходившие изменения, установить основные тенденции в процессе формирования региональной системы местного самоуправления и взаимодействия ее с системой государственного управления на Дальнем Востоке России.

Такие проблемы, как понятие и природа местного самоуправления, его соотношение с государственным управлением и народным представительством, в свое время были разработаны и исследованы в фундаментальных трудах В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, В. И. Лешкова и др. Содержащиеся в этих работах теоретические положения составили основу конкретно-проблемной методологии диссертационного исследования.

Источниковую базу составляет обширный комплекс опубликованных и неопубликованных источников, часть из которых впервые вводится в научный оборот. Их можно разделить на несколько групп.

Прежде всего, это законодательные акты. Они представляют многочисленную категорию источников, которые характеризуют политику государства в сфере местного самоуправления и способы государственного регулирования, позволяют определить принципы местного самоуправления, его компетенцию и структуру. В «Полном собрании законов Российской империи» помещены законодательные акты по введению и деятельности местного самоуправления: Положения о земских учреждениях 1864 и 1890 гг. и Городовые положения 1870 и 1892 гг. В специальных сборниках публиковались постановления и распоряжения Сената и правительства, в том числе законы Временного правительства по муниципальной реформе 1917 г.

Следующую группу источников составили материалы делопроизводства органов государственного и общественного управления, выявленные в фондах Российского государственного исторического архива Дальнего Востока (РГИА ДВ), Государственных архивов Амурской области (ГААО), Приморского (ГАПК) и Хабаровского краев (ГАХК). К документам делопроизводственного характера относятся: отчеты генерал-губернаторов, военных губернаторов, городских голов и управ; переписка по административно-хозяйственным, финансовым вопросам и личному составу; протоколы и журналы думских заседаний. Эти источники характеризуют деятельность государственных структур в области формирования местного самоуправления и контроля над ним, а так же взаимоотношения органов государственного и общественного управления. В них содержатся ценные сведения о порядке работы органов самоуправления. Кроме того, в делопроизводственной документации определен интерес представляют материалы о выборах в распорядительные и исполнительные органы местного самоуправления. Из них можно получить информацию о процедуре формирования органов местного самоуправления и их составе (количество

гласных и штаты управ, сословная принадлежность, вероисповедание, вид занятий, имущественное положение, степень образованности гласных дум и членов управ и т. д.).

Использовались так же нормативно-распорядительные документы (циркуляры, предписания, распоряжения, разъяснения Министерства внутренних дел). Они показывают, каким образом принимаются те или иные решения государственных чиновников в области формирования местного самоуправления и контроля над ним, характеризуют цели задачи этих решений.

Еще одна группа источников – документы, публиковавшиеся городскими думами и управами. Сборники постановлений, отчеты, обзоры деятельности городских органов самоуправления Владивостока, Хабаровска, Благовещенска, Читы и других городов содержат уникальные материалы о полномочиях этих органов, проблемах их реализации, бюджете и др. В документах отражаются дисциплина и материальное обеспечение служащих, раскрываются взаимоотношения муниципальных структур с государственной властью.

Среди опубликованных документальных материалов, содержащих ценные сведения по теме диссертации, следует также отметить сборники официальных документов и проекты законов о введении на востоке России земских органов¹, материалы Общеземской организации и Амурской экспедиции, действовавшей в крае в 1910 г. по распоряжению Совета министров².

Источником, в котором уделено значительное внимание проблемам местного самоуправления является периодическая печать. Авторы материалов, помещенных в газетах («Приамурская жизнь», «Далекая окраина») и журналах («Восточное обозрение», «Сибирские вопросы», «Земская жизнь Приморья»),

¹ См., например: Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. Т. VIII. – Иркутск, 1884; Законопроект о распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую и на область Забайкальскую // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 7–16.

² Приамурье. Факты, цифры, наблюдения: Приложение к отчету Общеземской организации за 1908 год. – М., 1909; Труды командированной по высочайшему повелению Амурской экспедиции. Вып. IX. Земское хозяйство в связи с общественным и административным устройством и управлением в Амурской и Приморской областях. – СПб., 1911.

освещали проблемы организации и деятельности местного самоуправления, их взаимоотношений с государственными органами.

В диссертации используются также различные статистические источники. Ценную информацию содержат опубликованные материалы первой всероссийской переписи населения 1897 года¹. Ее данные позволяют составить представление о городском населении Дальнего Востока. Важным источником являются различные сборники статистических сведений о регионе и материалы статистических комитетов². В исследовании используются также различные справочные и адресные книги, позволяющие уточнить сведения по личному составу органов местного самоуправления, назначениям должностных лиц³.

В советский период по поводу городских юбилеев были выпущены сборники документов, иллюстрирующие многогранную и весьма насыщенную жизнь городов дальневосточной окраины России⁴. И хотя среди опубликованных источников преобладают специально подобранные по «классовому» признаку, в них нашлось место и документам городских самоуправлений, их организации, разным аспектам деятельности. Большую ценность представляют сборники документов и материалов, посвященные истории установления советской власти на Дальнем Востоке России⁵. Их авторам удалось разыскать, отобрать и в опре-

¹ Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. LXXII. Амурская обл. Тетр. 1–2. – Спб., 1899, 1905; Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. LXXVI. Приморская обл. Тетр. 1–3. – Спб., 1899, 1900.

² См., например: Пространство и население Восточной Сибири // Сборник исторических сведений о Сибири и сопредельных ей странах. Т. 1. – Спб., 1875–1876; Забайкалье: Краткий исторический, географический и статистический очерк Забайкальской области. – Иркутск, 1891.

³ Памятная книжка Амурской области на 1901 г. – Благовещенск, 1901; Памятная книжка Амурской области на 1903 г. – Благовещенск, 1903; Памятная книжка Амурской области на 1911 г. – Благовещенск, 1911; Памятная книжка Амурской области. Адрес-календарь на 1915 г. – Благовещенск, 1915.

⁴ См., например: Благовещенску сто лет (1858–1958 гг.): Сб. документов и материалов. – Благовещенск, 1959; Владивосток: Сб. исторических документов (1860–1907 гг.). – Владивосток, 1960.

⁵ Дальсовнарком. 1917–1918 гг.: Сб. документов и материалов. – Хабаровск, 1969; Дальревком. Первый этап мирного строительства на Дальнем Востоке. 1922–1926 гг.: Сб. документов. – Хабаровск, 1957; Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922 гг.): Сб. документов. – Владивосток, 1955; Съезды Советов Амурской области. 1918–1936 гг.: Сб. документов и материалов. – Благовещенск, 1987; За власть Советов: Сб. документов о борьбе

деленной последовательности разместить документы, отображающие события 1917 г., гражданской войны и интервенции, в том числе участие органов самоуправления в этих событиях.

Завершая характеристику источниковой базы по истории местного самоуправления на восточной окраине России, следует отметить весьма значимый факт: в 90-е гг. XX – начале XXI в. наблюдается положительная динамика документальных публикаций по теме как в количественном, так и в качественном отношении. В частности, в свет вышел сборник документов «Дальний Восток России: из истории системы управления»¹, подготовленный сотрудниками Российского государственного исторического архива Дальнего Востока. В нем на основе первоисточников представлен специфический административный фон, на котором развивалось местное самоуправление в регионе. Ряд ценных документов опубликован в сборнике «Никольск-Уссурийский: страницы истории»². В «Известиях Российского государственного исторического архива Дальнего Востока» регулярно публикуются документальные материалы с комментариями о разнообразных аспектах организации и деятельности органов городского общественного управления, земских учреждений, различных структур сословно-корпоративного самоуправления. Документальные и справочные материалы издаются и в ряде других городов дальневосточного региона и центра России. Например, интересный справочник «Города Российской империи» вышел в

трудящихся Забайкалья в 1917–1922 гг. – Чита, 1957; Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – Улан-Удэ, 1957; Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов. – Южно-Сахалинск, 1959; За власть Советов (из истории борьбы за установление Советской власти в Камчатской области). 1920–1922 гг. – Владивосток, 1967; Борьба за власть Советов на Чукотке (1919–1923 гг.): Сб. документов и материалов. – Магадан, 1967; Ревкомы Северо-Востока СССР (1922–1928 гг.): Сб. документов и материалов. – Магадан, 1973.

¹ Дальний Восток России: из истории системы управления: Документы и материалы. – Владивосток, 1999.

² Никольск-Уссурийский: страницы истории. Документы и материалы. – Владивосток, 2003.

свет в Санкт-Петербурге¹. Он дает четкую картину состояния сети российских городов, включая города восточной окраины страны, на 1 января 1914 года.

В целом, источниковая база диссертации носит комплексный характер. Источники позволяют решить поставленные исследовательские задачи.

Научная новизна диссертации состоит в обращении к проблеме, которая до настоящего времени не являлась предметом специального исследования. Данная работа представляет первое исследование, посвященное изучению системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России, в котором полностью охвачен досоветский период формирования и развития системы местного самоуправления в регионе. Выявлено влияние социально-экономических и политико-административных условий на этот процесс, рассмотрена роль государственной политики. Установлены структура и социальный состав органов местного самоуправления, выявлены региональные особенности по сравнению с общероссийскими характеристиками. При этом в диссертации уточнены различные цифровые данные о городских выборах, скорректированы отдельные неверные положения, допущенные в ряде предшествующих исследований. К работе над диссертацией привлекался широкий круг источников, многие из которых вводятся в научный оборот впервые.

¹ Города Российской империи на 1.01.1914 со сведениями о них на 1.01.1987: Справочник. – СПб., 1996.

Глава 1

Основные принципы местного самоуправления в дореволюционной России

1.1. Установление основ сословного территориального самоуправления в 60 – 70-е годы XIX века

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали импульс реформы Александра II, хотя зачатки земского и городского самоуправления появились на более ранних этапах эволюции российской государственности. В частности, в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.), были установлены основы местного самоуправления, во многом определившие его структуру и компетенцию на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 году¹. Это было сословное самоуправление. Сословным обществам, на которые правительством возлагалось осуществление большинства задач местного управления, предоставлялись известные права «по внутреннему управлению сих обществ», а также право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда.

Однако, по справедливому замечанию дореволюционного государствоведа Н. И. Лазаревского, «наличность в числе губернских и уездных учреждений того времени выборных еще не создавала у нас самоуправления в современном смысле этого слова: для понятия местного самоуправления... существенно независимое положение выборных органов по отношению к коронным; выборность представляет существенную ценность не сама по себе, а потому, что она гарантирует или, по крайней мере, при известных условиях может гарантировать действительную независимость выборных органов по отношению к органам коронного управления и вместе с тем может создавать тесную связь вы-

¹ См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – СПб.–Киев, 1905. – С. 256–258; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. IX–XIX столетия. Исторический очерк. – М., 1910. – С. 114–133.

борных органов с местным населением»¹. Естественно, что ни о какой самостоятельности и независимости выборных от сословных обществ должностных лиц местной администрации и суда, например, по отношению к губернатору, губернским чиновникам не могло быть и речи. Именно земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. Была осуществлена децентрализация управления, и получили развитие начала местного самоуправления в России.

Устройство местного самоуправления вызывалось и определялось потребностями социально-экономического развития страны. Многократно усложнилась административная деятельность. Совершенно неудовлетворительной была система земских повинностей. Передача местного хозяйственного управления из рук бюрократии в руки общественных сил (земств) казалась естественным выходом. Развитие городов, изменение социальной структуры их населения, возрастание роли городских центров в экономической, общественной и культурной жизни страны требовали проведения городской реформы.

Общее признание в отечественной исторической науке получила мысль о том, что реформирование местного самоуправления было естественным следствием отмены крепостного права². Разрушая фундамент старого здания царской администрации, отмена крепостничества обеспечила возможность проведения реформы, и она же определила безотлагательную ее необходимость. Земская реформа дополняла крестьянскую в области административной, вводя буржуазно-правовое начало в общественные отношения.

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. 1. Органы управления. – СПб., 1910. – С. 213–214.

² См., например: Кизеветтер А.А. Указ. соч. – С. 133; Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. – М., 1957. – С. 16; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М., 1990. – С. 6; Петров Ф.А. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864–1879 гг. // Великие реформы в России. 1856–1874: Сборник. – М., 1992. – С. 203.

Непосредственная связь крестьянской реформы с преобразованием местного управления осознавалась и в правительственных кругах России, понимавших, что она не может остаться изолированным законодательным актом. Курляндский генерал-губернатор, ставший впоследствии статс-секретарем, П. А. Валуев отмечал: «Трудно будет постоянно отклонять просьбы общества о некотором участии в делах законодательных; ввиду невозможности отклонить эти просьбы окончательно, будет лучше их предупредить». Он подчеркивал в своей записке императору, что «двинув крестьянский вопрос, надлежало вместе с ним, или вслед за ним, двинуть и все другие»¹.

Однако вводить выборное от всех сословий самоуправление правительство не торопилось. Очевидно, что оно надеялось обойтись минимальными преобразованиями. На первых порах правительство ограничилось образованием крестьянских сословных учреждений на уровне волости и села². В деле устройства городского общественного управления первоначально также выдвигалась компромиссная программа, которая предусматривала проведение реформы городского общественного управления на основе Городового положения 1846 г. (с некоторыми поправками)³.

Эта политика правительства натолкнулась на мощное сопротивление общественности. В той кризисной ситуации, в которой оказались правящие круги в конце 50-х – начале 60-х гг. XIX в., предоставление местным обществам самоуправления представляло собой не только административно-хозяйственную, но и политическую необходимость, осознанную правительством, «неизбежный выход из того затруднения, в котором почувствовало себя правительство»⁴.

¹ Записка П.А. Валуева Александру II о проведении реформы 1861 г. // Исторический архив. – 1961. – № 1. – С. 80.

² Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, высочайше утвержденное 19 февраля 1861 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXVI. Отд. 1. – СПб., 1863. – С. 141–169.

³ Подробнее см.: Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. – Л., 1984. – С. 14–18.

⁴ Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX в. – М., 1977. – С. 27–28.

Правительственные круги надеялись расколоть ряды оппозиции, привлечь на свою сторону либерально настроенную часть общества.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было утверждено императором 1 января 1864 г. Принятие Положения о земских учреждениях не означало одновременную и повсеместную организацию местного самоуправления. Правительственные круги придерживались довольно четкой линии: местное самоуправление следовало вводить в губерниях с явным преобладанием великорусского помещичьего землевладения. В 1865 г. земские учреждения начали свою деятельность в Самарской, Пензенской, Костромской, Новгородской, Херсонской, Псковской, Курской, Ярославской, Полтавской, Черниговской, Московской, Харьковской, Казанской, Санкт-Петербургской, Рязанской, Воронежской, Калужской, Нижегородской и Тамбовской губерниях (всего в девятнадцати губерниях). В 1866 г. земскими стали еще девять губерний: Смоленская, Тверская, Тульская, Симбирская, Орловская, Владимирская, Саратовская, Екатеринославская и Таврическая. В 1867 г. они появились в двух губерниях – Вятской и Олонецкой, в 1869 г. – в Бессарабской, в 1870 г. – Вологодской и Пермской и в 1875 г. – в Уфимской губернии. В 1876 г. земское общественное управление было распространено на Область Войска Донского. Но вследствие неприятия казачеством земства уже в марте 1882 г. земское самоуправление на Дону было упразднено¹. Астраханская, Архангельская и девять западных губерний, а также «части империи, управляемые по особым учреждениям», были отнесены ко второй очереди для введения земского самоуправления. Однако Положение 1864 г. в них так и не было введено, хотя этот вопрос не раз обсуждался в правительственных сферах. Итак, первоначально земства были созданы в 34 губерниях исключительно европейской части России².

¹ Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – М., 1968. – С. 13.

² С 1911 г. на шесть западных губерний (Киевскую, Минскую, Витебскую, Волынскую, Могилевскую и Подольскую) было распространено действие Положения 1890 г. В 1913 г. земство было введено в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях. Таким образом, на начало XX в. земским самоуправлением было охвачено 43 губернии России.

Положением о земских учреждениях 1864 г. создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы. В систему земских учреждений входили также земские избирательные съезды, задачей которых было избрание один раз в три года земских гласных¹.

Земское избирательное право не было всеобщим. Оно распространялось лишь на мужское население страны. К участию в выборах не допускались: лица моложе 25 лет; находящиеся под уголовным следствием или судом; опороченные по суду или общественному приговору; иностранцы, не присягнувшие на подданство России. Не могли быть избраны в гласные: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и стряпчие, чины местной полиции. Кроме того, избирательное право было обусловлено имущественным цензом².

Для избрания уездного земского собрания по Положению о земских учреждениях 1864 г. избиратели делились на три курии, и выборы производились соответственно на трех избирательных съездах. В первую курию – уездных землевладельцев – входили владельцы не менее 200 десятин земли, другой недвижимой собственности стоимостью не менее 15 тыс. рублей, торговых и промышленных предприятий с годовым оборотом в 6 тыс. рублей и более, а также уполномоченные от мелких землевладельцев (владеющих 1/20 полного ценза) и духовенства³. Во второй курии – городских обществ – участвовали домовладельцы, фабриканты, заводчики, купцы 1-й и 2-й гильдий и прочие горожане, владевшие купеческими свидетельствами или промышленными и торговыми заведениями с годовым доходом 6 тыс. рублей (так называемые «шеститысячники»), а также владельцы городской недвижимости, которая в зависимости от

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – Н. Новгород, 1994. – С. 123, 127.

² Там же. – С. 123–124, 126.

³ Там же. – С. 124.

численности населения города оценивалась от 500 до 3 000 рублей¹. Имущественный ценз для участия в выборах по третьей курии – сельских обществ – отсутствовал. Однако при этом у крестьян выборы были косвенные: гласные избирались на съезде выборщиков от сельских обществ. Таким образом, в структуру учреждений местного сословного самоуправления оказалась как бы «вмонтирована» созданная реформой 1861 г. организация крестьянского самоуправления в селе и волости. Губернское земское собрание состояло из гласных, избираемых уездными земскими собраниями из своего состава.

В целом система земского представительства основывалась на таких принципах, как сословность, выборность гласных, их сменяемость, зависимость избирательного права от имущественного ценза и формальное равенство. Однако в нарушение провозглашенного принципа сословности участвовать в земском избирательном съезде выборных от сельских обществ могли только крестьяне. Признание сословного характера учреждений нарушалось и реальным преобладанием в них дворянства². Принцип выборности в земские учреждения нарушался порядком определения кандидатуры председателя земского собрания³. Закон предусматривал, что в губернских и уездных земских собраниях председательствуют соответственно губернский и уездный предводитель дворянства. Там, где дворянские выборы не проводились (северные губернии), должности замещались по назначению министра внутренних дел. Губернский предводитель на посту председателя земского собрания мог быть также замещен особым лицом по воле императора.

Сфера деятельности новых органов сословного самоуправления была ограничена. Земства не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к компетенции местных правительственных и сословных учреждений. Равным образом

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 125.

² См.: Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. III. – СПб., 1910. – С. 49, 680–681.

³ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 127.

они не могли выходить в своих постановлениях за территориальные рамки соответствующей губернии или уезда. В их задачу входило содействие развитию территории губернии или уезда в культурно-хозяйственном отношении. К местным хозяйственным делам, порученным земскому самоуправлению, относились: заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий и других сооружений; забота о народном продовольствии, ветеринарии; медицинская помощь населению; содействие развитию начального народного образования, общественного призрения и взаимного земского страхования; строительство и благоустройство дорог и бичевников; открытие ярмарок; содействие промыслам, торговле, промышленным предприятиям, сельскому хозяйству; возложенные на земства законом расклад государственных денежных сборов, исполнение потребностей воинского и гражданского управления, участие в делах о почтовой повинности; назначение расклада, взимание и расходование местных сборов для удовлетворения земских потребностей. На основании общих гражданских законов земские учреждения имели право приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество, заключать договоры, принимать обязательства, выступать в качестве истца и ответчика в судах по имущественным делам земства¹. Земству предоставлялось право через губернское начальство ходатайствовать перед правительством «по предметам, касающимся местных хозяйственных польз и нужд губернии или уезда»².

Уездные земства участвовали в формировании низшего звена общей системы российского судоустройства, выбирая мировых судей. Выборы производились на очередном заседании уездного земского собрания³. Список кандидатов составлялся уездным предводителем дворянства и утверждался губернатором.

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 122.

² Там же. – С. 121–122.

³ Учреждение судебных установлений, высочайше утвержденное 20 ноября 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 3. – СПб., 1867. – С. 182.

Временные комиссии, образованные из лиц, назначаемых уездными собраниями, составляли общие списки присяжных заседателей по уездам.

Распорядительную власть и общий надзор за ходом земских дел осуществляли губернские и уездные земские собрания. На ежегодной сессии они определяли ведущие направления хозяйственной деятельности, рассматривали и утверждали сметы, раскладки повинностей, рассматривали жалобы на членов управ, проводили выборы земских должностных лиц и т. п. Для осуществления своих решений земские собрания могли издавать обязательные для местных земских учреждений постановления, а также инструкции, не выходящие за пределы компетенции земств. Губернские и уездные земские управы являлись исполнительными органами земских учреждений. В период между сессиями земских собраний они осуществляли управление имуществом земства и «вообще хозяйством губернии или уезда»¹.

Система земств охватывала среднее административно-территориальное звено и была лишена как центрального земского представительства, так и мелкой земской единицы в волости. Более того, представителям земств разных губерний было запрещено общаться между собой даже по вопросам, требовавшим безотлагательного совместного решения, например, по борьбе с эпидемиями. Любые шаги по объединению земских учреждений вызывали негативную реакцию правительства, опасавшегося необходимости делить политическую власть с центральным земским представительством и намеренного не допустить этого². Особое значение для земских учреждений имел и вопрос «о мелкой земской единице», «всесословной волости». Однако ходатайства с просьбой ввести всесословные выборы в волости, упразднить институт мировых посредников, передав его административно-хозяйственные функции волостным земствам, а судебные – мировым судьям, не были удовлетворены.

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 129–130.

² Петров Ф.А. Указ. соч. – С. 205.

Организация городского самоуправления определялась Городовым положением от 16 июня 1870 г. В соответствии с «Высочайшим указом Правительствующему Сенату» под действие закона 16 июня 1870 г. подпадали города внутренних русских губерний, Сибири и Бессарабской области, причем вводился он не единовременно. Незамедлительно Городовое положение вступало в силу в 41 губернском и областном центрах и четырех портовых городах, имеющих важное торговое и военное значение¹. В отличие от земского городское самоуправление постепенно распространилось почти по всей территории империи, исключая Финляндию, Прибалтику и ряд других областей. Городское самоуправление основано было на тех же принципах, что и земское.

Избирательное право базировалось на буржуазном имущественном цензе. Право голоса в избрании гласных имели все городские обыватели, достигшие 25 лет, являющиеся русскими подданными и уплачивающие прямой городской налог с недвижимости, торгов или промыслов². Закон ограничивал круг избирателей плательщиками прямых налогов, которые, как предполагалось, были наиболее заинтересованы в правильном ведении городского хозяйства. Фактически лишены избирательного права оказались наемные рабочие и ремесленники, а также представители городской интеллигенции, в подавляющем большинстве не владевшие недвижимой собственностью.

Избирательная система, предусмотренная Городовым положением 1870 г., имела ряд недостатков. Еще в процессе обсуждения этого закона указывалось на неправомерность ограничения круга избирателей плательщиками городских сборов с недвижимых имуществ, торговли, промыслов и предлагалось включить в число избирателей нанимателей квартир, представлявших наиболее образованную часть городского населения. Достаточно состоятельные лица, как правило, представители интеллигенции и чиновники, не имевшие собственных домов, но снимавшие дорогостоящие комфортабельные квартиры, оказались

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – СПб., 1874. – С. 821–822.

² Там же. – С. 825.

лишенными избирательного права, хотя многие из них благодаря образованию, профессиональным знаниям могли бы принести реальную пользу обществу в качестве городских гласных. С введением в действие Городового положения 1870 г. несовершенство нового закона, обусловившее неудовлетворительный состав городского общественного управления (современники отмечали ничтожный процент образованных гласных), стало очевидным. В течение всего периода действия Городового положения 1870 г. со страниц либеральной печати не сходил вопрос о необходимости предоставления избирательного права лицам, снимающим квартиры определенной стоимости, и усиления состава городских гласных образованными людьми. Однако правительство не решилось привлечь квартиронанимателей к участию в городских выборах¹.

Вместе с тем были приняты меры для ограничения влияния на выборах малоимущих горожан: в основу избирательной системы был положен принцип «соразмерности прав и обязанностей», который достигался при помощи деления избирателей на три имущественные курии. Все избиратели вносились в общий список по убыванию уплачиваемых сборов, затем список делился на три численно далеко не равные группы, каждая из которых платила $\frac{1}{3}$ общей суммы городских сборов и выбирала соответственно $\frac{1}{3}$ городских гласных². Уравнивая в правах три неравные в численном отношении группы избирателей, законодатели тем самым стремились ограничить влияние на городские дела самой многочисленной третьей курии и обеспечить преимущество крупнейших налогоплательщиков.

Городской реформой 1870 г. были созданы всеобщие органы местного самоуправления³. Распорядительные функции возлагались уже не на все городское общество, а на его представителей – городскую думу. Выборы в думу происходили через каждые четыре года в городских избирательных собраниях. На

¹ См.: Семенов Д.Д. Городское самоуправление. – СПб., 1901. – С. 75–90.

² Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 826.

³ Там же. – С. 825, 828, 830.

заседании думы избирался исполнительный орган – городская управа и городской голова, который являлся председателем одновременно исполнительного и распорядительного органов. Возложение обязанностей председателя думы и управы на одно лицо нарушало принцип разделения исполнительной и распорядительной властей, но служило дополнительной гарантией от возможных противозаконных постановлений думы. С той же целью городскому голове предоставлялось право приостанавливать исполнение определений думы, признанных им незаконными. Вместе с управой он наделялся правом обжалования незаконных постановлений думы.

Городская дума назначала содержание выборным должностным лицам городского общественного самоуправления, устанавливала размер городских сборов и налогов (в указанных законом пределах), устанавливала правила заведования городским имуществом, утверждала обязательные постановления городского общественного управления и принимала решения о ходатайствах перед высшим правительством и т. п. Перед думой о своих делах отчитывалась управа. В обязанности управы входило непосредственное руководство делами городского хозяйства, разработка проектов смет, взимание и расход городских сборов на установленных думой основаниях. В чрезвычайных обстоятельствах городской голова мог распорядиться единолично, доведя о том впоследствии до сведения членов думы.

Компетенция городского самоуправления строго ограничивалась пределами города и отведенных ему земель. В круг его обязанностей входила забота о местных культурно-хозяйственных делах: внешнее благоустройство города (согласно утвержденному плану), содержание городских коммуникаций, благосостояние городского населения (попечение о народном продовольствии, здравоохранении, принятие мер против пожаров, содержание на средства города благотворительных учреждений, больниц, театров, библиотек, музеев, содействие развитию народного образования и т. п.). Городское самоуправление выполняло также ряд возложенных на него функций по содержанию правительственной

администрации (чинов городской полиции, пожарной команды, тюрем), обеспечению воинского постоя, предоставляло правительству сведения о местных пользах и нуждах¹.

В пределах своих полномочий земские и городские органы самоуправления были самостоятельны. Вместе с тем закон определял случаи и порядок, в которых их действия и распоряжения подлежали утверждению и контролю правительственных органов. Министр внутренних дел осуществлял контроль за органами местного самоуправления в масштабах страны; в губернии реализация этой функции возлагалась на губернатора.

Начальник губернии и министр внутренних дел утверждали в должности, соответственно, председателей уездных и губернских земских управ². Утверждению подлежали и лица, избранные в должность городского головы. Председатели управ губернских городов утверждались министром внутренних дел, прочих – губернатором. Городские головы двух столиц утверждались непосредственно императором³.

Министерство внутренних дел устанавливало также правила о производстве дел в земских собраниях. Последние не имели права собираться чаще установленного срока без разрешения местного губернского начальства (уездные) или министра внутренних дел (губернские)⁴. Городские думы в отличие от земских собраний имели право собираться в течение всего года по мере накопления дел, численность заседаний не ограничивалась. Порядок производства дел городские думы определяли сами, но обязывались при этом соблюдать правила о по-

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 823.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 127.

³ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 831.

⁴ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 130.

рядке производства дел в земских, дворянских и городских общественных и словных собраниях¹.

Ряд постановлений земских собраний и городских дум не мог быть приведен в действие без утверждения сверху. По проектам обязательных постановлений, связанных с городским благоустройством, городская управа должна была получить заключение начальника местного полицейского управления². Губернатором утверждались сметы земского и городского общественного управления. Утверждения губернатора требовали постановления об отстранении от должности членов земских управ, разделении земских путей сообщения на губернские и уездные, а равно об отнесении уездных земских дорог в разряд проселочных или об изменении направления земских дорог и т. д. Министр внутренних дел утверждал постановления о займах, превышающих установленный законом предел, о сборах за проезд по земским путям сообщения и об отнесении губернских земских дорог в разряд проселочных, о перенесении пристаней, разделении имущества на губернские и уездные и т. д. Постановления городских дум, касавшиеся изменения плана города, отчуждения городских земель, крупных займов, поручительства от имени города, установления новых сборов, также требовали утверждения со стороны соответствующего министерства³.

Кроме того, Городовое положение 1870 г. предусматривало создание местного коллегиального органа для надзора за городским самоуправлением – Губернского присутствия по городским делам. В его состав входили представители губернской администрации, городского самоуправления и чиновники судебного ведомства. Губернское присутствие по городским делам рассматривало

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 830.

² Там же. – С. 833.

³ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 131; Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 830, 833, 834, 838.

споры между городским общественным управлением и правительственными, земскими и сословными учреждениями, а также протесты губернатора¹.

Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял Правительствующий Сенат. В качестве высшей судебной инстанции Сенат давал толкование закона по широкому кругу вопросов: земские и городские выборы, границы компетенции органов местного самоуправления, земское и городское обложение, порядок сношений земских и городских учреждений между собой и с правительственными установлениями. Ему принадлежало право окончательного разрешения споров земских учреждений с местной администрацией, высшими органами государственного управления, правительственными и общественными установлениями. В Сенат подавались также жалобы на незаконность постановлений земских собраний и городских дум, уже утвержденных министром или губернатором².

Определенные неудобства учреждениям местного самоуправления доставляла не только бюрократическая опека. Помехой в деятельности земского и городского самоуправления явился статус общественных учреждений. Земские и городские учреждения не располагали собственной реальной властью, которая позволяла бы им строго следить за исполнением принятых постановлений, что ставило местное самоуправление в прямую зависимость от полиции. Кроме того, не включив земские и городские учреждения в систему государственных учреждений, законодатель определил, что служба в них относится к общественным обязанностям. Поэтому гласным не полагалось никакого вознаграждения за участие в работе земских собраний и городских дум. Должностные лица управ (председатель и члены) не пользовались правами государственной служ-

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 824, 839.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России. – С. 131; Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 839.

бы, не имели права получать государственную пенсию, а содержание им выплачивалось по усмотрению собраний из местных средств.

Очевидно, что разработчики Положения о земствах 1864 г. и Городового положения 1870 г. находились под значительным влиянием общественной теории самоуправления (или общественно-хозяйственной теории самоуправления), трактуя земские и городские учреждения как общественные по своей сути органы, отличные от государственных органов, решающие хозяйственные вопросы местной жизни.

Свое теоретическое обоснование в России земская и городская реформы нашли в работах таких сторонников концепции общественного самоуправления, как В. Н. Лешков¹, А. И. Васильчиков² и др. Общественная теория самоуправления исходила из противопоставления интересов общества интересам государства, из принципа признания права местных сообществ самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами. Обосновывая основной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и не отчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности учреждений местного самоуправления. Самоуправление, согласно общественной теории, – это самостоятельное заведование делами местного хозяйства³. А. И. Васильчиков называл самоуправлением такой порядок внутреннего управления, при котором местные дела и должности «заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями». При этом он считал самоуправление чуждым политике и отстаивал необходимость предоставления самостоятельности местному самоуправлению, хотя бы в рамках, очерченных законом⁴.

¹ Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. – М., 1865.

² Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1869–1871. – Т. 1–3.

³ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. – СПб., 1909. – С. 489.

⁴ Васильчиков А.И. Указ. соч. Т. 1. – С. 1, 22–24.

Общественная теория обладала рядом недостатков. Опровержением этой теории явилась практика хозяйственной деятельности местных сообществ, в ходе которой они столкнулись с необходимостью решать ряд вопросов централизованно, на государственном уровне. Практика также показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публичноправовой характер, свойственные учреждениям публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам.

На основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию, в 70-е гг. XIX в. в России в работах таких видных юристов, как Н. И. Лазаревский, А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, получает развитие государственная теория самоуправления. Согласно этой теории, самоуправление – одна из форм организации местного государственного управления. Сторонники государственной теории придерживались мнения, что самоуправление «есть понятие политическое», что учреждения самоуправления и бюрократические учреждения являются разновидностями органов государства¹. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые учреждениями местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы. Так, например, А. Д. Градовский считал, что система самоуправления – это система внутреннего управления, при которой государство передает некоторые из своих задач в руки местного населения, из чего следует, что органы самоуправления должны действовать на правах государственных властей, т. е. иметь возможность осуществлять в отведенных им пределах акт власти². Передача некоторых задач государственного

¹ Градовский А.Д. Собр. соч. Т. 9. Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного управления. – СПб., 1908. – С. 21.

² Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч. Т. 9. – СПб., 1908. – С. 422–456.

управления в ведение местных сообществ, с точки зрения государственной теории, обусловлена намерением обеспечить более эффективное решение вопросов на местном уровне. Происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. При этом, по мнению Н. И. Лазаревского, определявшего местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, действительность децентрализации должна обеспечиваться рядом юридических норм, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой – обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением¹.

Такое представление о природе местного самоуправления получило распространение в последней четверти XIX в. не только в литературе, научных и общественных кругах, но и в правительстве. При этом государственная теория самоуправления имела разную трактовку. Если Градовский говорил о необходимости признать за земскими учреждениями полномочия действовать на правах государственных властей, сохраняя существующий способ образования и известную самостоятельность, то Безобразов имел в виду превращение их в разновидность бюрократических учреждений². Этот, последний, подход к определению природы местного самоуправления и его взаимоотношений с государственным управлением получил признание в правительственных кругах и послужил основой проведенных изменений законодательства о земском и городском самоуправлении.

1.2. Ревизия основных принципов местного самоуправления в конце XIX – начале XX века

При Александре III были пересмотрены Положение о земских учреждениях (1890 г.) и Городовое положение (1892 г.). Эти реформы преследовали, прежде

¹ Лазаревский Н.И. Указ. соч. – С. 51.

² Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 282.

всего, цель устранить недостатки, которые выявила практика земского и городского самоуправления.

Земская контрреформа включала как бы два этапа: «Положение о земских участковых начальниках» 1889 г. устранило разноречивость в руководстве крестьянским управлением и положило конец надеждам земских учреждений распространить свое влияние на волость¹, «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. внесло существенные изменения в положение земств. Была преобразована система земского самоуправления. Учреждениями земства по-прежнему являлись губернское и уездное земские собрания и губернская и уездная земские управы, но численность гласных земских собраний сократилась. Кроме того, в состав губернских и уездных земских собраний были введены члены по должности: депутат от духовного ведомства; председатели уездных земских управ; городской голова губернского или уездного города, по принадлежности; уездные предводители дворянства (а в местностях, где не производились уездные дворянские выборы, председатели уездных съездов земских участковых начальников), местные начальники управления земледелия и государственных имуществ, управляющие удельными округами и др.² Председательствовали в губернском и уездном земских собраниях, как и раньше, соответственно губернский и уездный предводители дворянства.

Очередные земские собрания созывались один раз в год: губернские – не позднее 1 декабря, уездные – не позднее 1 октября. Губернатор мог продлить определенные законом сессии земских собраний на срок действительной необходимости. Губернатор также давал разрешение на проведение чрезвычайных

¹ Подробнее см.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). – М., 1970. – С. 366–401.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. – СПб., 1893. – С. 501–502.

земских собраний, на которых могли обсуждаться лишь вопросы, указанные в приглашениях¹.

Земская управа состояла из председателя и двух членов, избираемых земским собранием (число членов земской управы могло быть увеличено: уездной – до четырех человек, по постановлению земского собрания, губернской – до шести человек, с разрешения министра внутренних дел). При этом избранными могли быть не только гласные земского собрания, но и лица, имеющие право участия в земских избирательных собраниях, т. е. обладающие активным избирательным правом в уездные земские собрания. Председателем управы мог быть избран лишь тот, кто имел право поступления на государственную службу (дворянин, или лицо с высшим образованием)².

Кроме того, земским собранием в помощь управе избирались комиссии для решения отдельных вопросов, отнесенных к компетенции земства. Имелся также многочисленный персонал, служащий по найму (врачи, учителя, инженеры), приглашаемый или управой, или же (в канцелярию управы) ее председателем³.

Для осуществления своих полномочий земские учреждения наделялись правом издавать обязательные для местного населения постановления, давать распоряжения и следить за их исполнением. Однако новым положением 1890 г. это право было оставлено только губернским земствам. Правда, при этом был расширен круг вопросов таких постановлений⁴. Органы местного самоуправления губернского уровня имели право издавать нормативные правовые акты, касающиеся санитарных и противопожарных мер, устройства, содержания и порядка пользования путями сообщения, производства извозного промысла, распорядка на ярмарках, рынках и базарах и пр.

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. – С. 503, 504.

² Там же. – С. 506, 509.

³ Там же. – С. 508.

⁴ Там же.

Задачей контрреформы было превращение земских учреждений в разновидность исполнительных органов при губернаторской власти. Центральным мероприятием стало создание органа административного надзора за земскими учреждениями – губернского присутствия по земским делам¹, который в своей деятельности подчинялся специальному Совету министра внутренних дел. Таким образом, было завершено организационное оформление системы административно-хозяйственных учреждений при Министерстве внутренних дел, низовым звеном которой стали земства. Изменение статуса неизбежно должно было повлечь за собой превращение земских должностных лиц в государственных служащих: они приобрели право на чинопроизводство, получение орденов и ношение мундира, позднее им стали назначаться государственные пенсии. Жалованье выборным лицам, занимающим должности в коллегиальных органах самоуправления, выплачивалось по-прежнему земством². Гласные свои обязанности исполняли безвозмездно. Вместе с тем, если закон 1864 г. не предусматривал ответственности гласных за уклонение от участия в собрании, то в Положении 1890 г. было предусмотрено наказание за отсутствие без уважительных причин³. Дисциплинарная власть и право возбуждения уголовного дела против должностных лиц земских учреждений были предоставлены Губернскому присутствию по земским делам и Министерству внутренних дел⁴.

Существенно изменились пределы самостоятельности земских учреждений. Надзор за деятельностью земского самоуправления осуществляла правительственная администрация в лице губернатора, возможности которого были значительно расширены⁵. Так, губернатор получил право приостанавливать действие постановлений собраний, которые, по его мнению, противоречили «общим го-

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. – С. 496.

² Там же. – С. 510.

³ Там же. – С. 502.

⁴ Там же. – С. 511.

⁵ Там же. – С. 505–506.

сударственным пользам и нуждам» или явно нарушали «интересы местного населения». Незаконные постановления губернатор в месячный срок передавал в Губернское присутствие по земским делам, а несоответствующие местным пользам и нуждам – на рассмотрение очередного губернского земского собрания. Земские собрания получили право обжалования в Сенат постановлений присутствий по вопросам законности решений собраний. Этим правом они пользовались не непосредственно, а через земскую управу, губернатора, министра внутренних дел. Что касается тех постановлений земских собраний, в которых губернатором будет усмотрено «несоответствие общим государственным пользам и нуждам или явное нарушение интересов местного населения», то отмена либо изменение таких постановлений определялись по представлению министра внутренних дел Государственным советом (о возвышении земского обложения) или Комитетом министров (во всех остальных случаях). Если постановления какого-либо земского собрания систематически выходили за рамки законности и целесообразности, правительство могло распустить такое собрание и назначить повторные выборы. В этом случае управа в полном составе назначалась министром внутренних дел.

Положение 1890 г. значительно расширяло право губернаторского протеста, предусматривая рассмотрение земских решений с точки зрения соответствия их не только законам и «государственным пользам» (как по Положению 1864 г.), но и «интересам местного населения». При несогласии губернатора с постановлением дело передавалось не в Сенат (как до 1890 г.), а в административно-судебный орган под председательством губернатора, состоявший из чиновников и представителей земского и городского самоуправления. Все это усиливало возможность проявления губернаторского произвола в делах местного самоуправления. Если по закону 1864 г. земские собрания могли немедленно осуществлять свои постановления (за исключением требующих обязательного утверждения администрации), то по новому положению они претворялись в жизнь лишь по истечении двухнедельного срока в случае отсутствия протеста губер-

натора. Современники отмечали, что это приводит к произвольным запретам земских постановлений, что реализация последних часто задерживается¹.

Ряд постановлений собраний не мог быть приведен в действие без утверждения². Обязательному утверждению губернатором и министром внутренних дел подлежали в основном вопросы, выделенные еще Положением 1864 г. Но были и некоторые изменения. Так, утверждению министра внутренних дел теперь подлежали вопрос о переложении натуральных повинностей в денежные, все вопросы о займах (ранее – только о займах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора); решения об отнесении земских дорог в разряд проселочных передавались от губернатора министру. Кроме того, законом 1890 г. уже не предусматривались, как раньше, сроки, в течение которых губернатор или министр внутренних дел должны были принять решение. Устранялось и вмешательство Сената: постановления присутствия и министра были бесповоротны и безапелляционны. Расширение полномочий губернатора выразилось также в предоставлении ему инициативы в земских собраниях, в возможности предлагать его обсуждению различные вопросы³.

Воздействие администрации на земства осуществлялось и путем контроля над управами со стороны губернатора и присутствия⁴. Если по Положению 1864 г. утверждению губернатором или министром внутренних дел подлежали только председатели, то по новому закону этот порядок распространялся и на членов управы, причем вторичная баллотировка неутвержденных лиц запрещалась. В случае дважды повторяющегося неутверждения избранных земством лиц разрешалось назначение состава управы министром внутренних дел. Положение 1890 г., сохранив все же принцип выборности земских управ, усилило контроль администрации за составом управ и предоставило губернатору право

¹ См.: Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – С. 157–158.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. – С. 505.

³ Там же. – С. 505–506.

⁴ Там же. – С. 507–508, 510–511.

производить ревизию деятельности земских управ независимо и помимо земского собрания. Возникающие при этом спорные вопросы передавались на усмотрение Губернского присутствия по земским делам и могли быть обжалованы собранием только в Сенате. Право губернаторской ревизии распространялось и на другие исполнительные органы земских учреждений, а также на все подведомственные земству учреждения. Это сильно снижало авторитет земских собраний, которые прежде являлись единственным начальством для управ. По положению 1864 г. управы во всей своей деятельности подчинялись земским собраниям и были ответственны перед ними (лишь окончательное удаление от должностей решалось Сенатом). По новому же закону управы обращались к губернатору с представлениями и получали от него предложения, а все дела об ответственности членов управ возбуждались по инициативе не только земского собрания, но и губернатора, и решались присутствием или Советом министров с утверждения министра внутренних дел, т. е. избранные земством лица могли удаляться от должности административным порядком или подвергаться дисциплинарным взысканиям. Тем не менее, законом 1890 г. подчеркивалось, что «общая распорядительная власть и надзор за земскими исполнительными органами» принадлежит губернским и уездным земским собраниям. Земскому собранию поручалось решение вопросов, связанных с установлением правил внутреннего распорядка управы, с распределением и утверждением обязанностей между членами и председателем управы. Право губернатора или губернского присутствия принимать обязательные для управ постановления ограничивались правом собраний обжаловать их на общем основании. В особо важных и срочных случаях губернатор при невозможности созвать чрезвычайное собрание мог предложить управе принимать нужные меры, но с тем условием, чтобы при очередном созыве земские собрания ставились в известность о таких мерах.

Важной задачей Положения 1890 г. было укрепление позиций дворянства в земствах. Для этого вносились изменения в земскую избирательную систему¹. Выборы земских гласных происходили на двух собраниях: в одном участвовали дворяне, а во втором – все остальные избиратели, кроме крестьян. Более половины избирателей, имевших полный ценз, лишались своих прав в связи с отстранением от выборов «шеститысячников», купцов 1-й и 2-й гильдий, повышением неземельного имущественного ценза². Законодатели, последовательно отстаивая интересы дворянства в земстве, проводили линию на ограничение прав торгово-промышленной и сельской буржуазии. С той же целью был существенно снижен земельный ценз для дворян и вводились в губернские собрания на правах гласных все уездные предводители дворянства, а там, где не было дворянских выборов, – председатели уездных съездов земских начальников.

Положение 1890 г. особо затронуло представительство крестьян в земских органах. Прежняя двухступенчатая система выборов заменялась назначением гласных администрацией из числа кандидатов, предложенных волостными сходами. Каждый волостной сход избирал по 1–2 кандидата, из числа которых губернатор утверждал состав гласных в соответствии с действующим «Расписанием». Причем, утверждался не только гласный, но и определялась очередь кандидатов в гласные. Права голоса были лишены крестьяне-собственники, ранее участвовавшие в выборах в собрании землевладельцев, а следовательно, и крестьянские товарищества. По статистике выборов в земские учреждения за 1883–1886 гг., крестьяне-собственники по 34 губерниям составляли около 5 % всех полноцензовых избирателей³.

Данные ограничения в отношении крестьянства действовали до начала XX в., и лишь политические потрясения первой российской революции заста-

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. – С. 497–501.

² Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – С. 151.

³ Там же. – С. 145.

вили правительство отменить их. 5 октября 1906 г. Николаем II был подписан высочайший указ, в соответствии с которым:

а) сельским обывателям предоставлялось право участвовать во вторых избирательных съездах и собраниях, независимо от их участия в выборах гласных от сельских обществ соответствующего уезда;

б) отменялось правило утверждения губернаторами земских гласных от сельских обществ из числа кандидатов, избранных волостными сходами, и вводилась практика, в соответствии с которой кандидаты сами должны были избираться из своего состава положенное число гласных и определять очередность вступления их в должность¹.

Избранные волостными сходами кандидаты в гласные с 1906 г. созывались уездным предводителем дворянства на специальный съезд, на котором они избирали председателя. Выборы гласных регулировались общими правилами о выборах гласных в земских избирательных собраниях.

Сохранив с отмеченными исключениями имущественный принцип представительства, Положение 1890 г. уже не «отчасти», а весьма последовательно соблюдало сословную группировку избирателей, чтобы обеспечить абсолютное большинство в земстве представителей дворянства. Удельный вес дворян увеличился не только в собраниях, но и в исполнительных органах земства². Однако относительное увеличение числа гласных-дворян существа дела не изменило. По справедливому замечанию Н. М. Пирумовой, проведение сословного принципа на выборах гласных не могло увеличить роль дворянства хотя бы потому, что и до нового закона оно явно преобладало в земских учреждениях³. Более того, прогрессирующее уменьшение дворянского землевладения приводило к сокращению избирателей и недобору гласных. Во многих уездах дворянские выборные съезды превратились в фикцию: дворяне не могли выделять

¹ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). – М., 1998. – С. 151.

² Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – С. 153–154.

³ Пирумова Н.М. Указ. соч. – С. 46.

из своей среды избирателей и избираемых, и все оказывались и избирающими, и избранными. В некоторых уездах вскоре после введения закона 1890 г. выборы по дворянской курии прекратились из-за малочисленности избирателей¹. Попытка предотвратить процесс обуржуазивания земства и обеспечить за дворянством гарантированное абсолютное большинство, не подверженное никаким изменениям, в известной степени была парализована объективным ходом социально-экономического развития.

В 1892 г. была проведена городская контрреформа. Значительным изменением, как и при проведении земской контрреформы, подверглась избирательная система. Трехклассная система сменилась одним избирательным собранием всех городских избирателей, в задачу которого входило избрание гласных. При многочисленности избирателей собрание могло быть подразделено на отдельные участки. Существенно ограничивалось пассивное избирательное право: гласные могли быть избраны только из числа жителей данного избирательного участка, устанавливался высокий имущественный ценз. Право участия в выборах давало владение недвижимостью в черте города, оцененной для взимания сбора от 3 000 (в столицах) до 1 000 руб. (в уездных городах), в остальных – не менее 300 руб., или же содержание промышленного предприятия не менее чем в течение одного года. В отличие от земских выборов лица, не обладающие полным цензом, отстранялись от выборов². В интересах дворянского сословия более предпочтительные условия были созданы для владельцев недвижимого имущества по сравнению с торгово-промышленным элементом.

Сознавая необходимость преобразования городского общественного управления и усиления его состава образованными людьми, законодатели так и не решились пойти по пути привлечения квартирнанимателей к участию в городских выборах (позже исключение было сделано для Санкт-Петербурга). В данном случае правящие круги пошли более приемлемым для них путем и предпо-

¹ Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. – С. 155–156.

² Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб., 1895. – С. 437.

чили решить проблему городского общественного управления «путем удаления и сокращения». Эта точка зрения нашла отражение в законе 1892 г., который исключил из числа избирателей менее состоятельных и, как правило, менее образованных лиц. Новый избирательный ценз оказался настолько высоким, что количество избирателей сократилось в несколько раз¹.

Однако такие меры не привели к радикальным переменам в отношении состава дум (купечеству удалось полностью сохранить его решающие позиции, сохранился и низкий образовательный уровень гласных). С другой стороны, первые же выборы на основе нового закона выявили еще один неблагоприятный момент. Мизерное число лиц, на которые формально распространялось избирательное право, и к тому же низкий процент принимавших участие в выборах создали трудности в формировании органов общественного управления. Практически полностью состав дум нигде не удавалось укомплектовать².

В отношении полномочий городского самоуправления действовали те же ограничения, что и для земств. Наиболее важные из постановлений (изменение планов городов, отчуждение принадлежащих городу земель, крупнейшие займы, поручительства от имени города, установление новых сборов) утверждались соответствующими министерствами. Целый ряд думских постановлений, указанных в законе, а также сметы городского общественного управления, утверждались губернатором³. Все постановления городской думы, в том числе и не подлежащие обязательному утверждению, необходимо было представлять губернатору, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение как по мотивам незаконности, так и нецелесообразности. Порядок отмены и изменения постановлений дум, опротестованных губернатором, в целом был анало-

¹ Нардова В.А. Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX – начале XX в. // Реформы или революция? Россия, 1861–1917: Материалы междунар. коллоквиума историков. – СПб., 1992. – С. 57–58.

² Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. – СПб., 1994. – С. 26–30.

³ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб., 1895. – С. 444–445.

гичен земскому. Отмена постановлений за нецелесообразностью относилась к компетенции Совета министров, если речь шла о столицах, губернских, областных и уездных городах, в остальных случаях – к компетенции министра внутренних дел¹. Положение 1892 г. сохранило специальный орган административного надзора за городским самоуправлением, рассматривавший вопросы законности постановлений и распоряжений управ, ответственности должностных лиц местного самоуправления и другие дела, связанные с деятельностью последнего². В губерниях и областях, где были введены земства, этот орган назывался губернским присутствием по земским и городским делам и осуществлял надзор за учреждениями городского и земского самоуправления. Губернатор вправе был приостановить решение губернского присутствия по земским и городским делам и направить дело министру внутренних дел. Министр либо входил в Сенат с представлением об отмене решения губернского присутствия, либо предлагал губернатору привести его в исполнение³.

Контроль администрации за учреждениями местного самоуправления проявлялся также в том, что губернатор утверждал в должности членов управ и представлял на утверждение министру внутренних дел городских голов губернских и областных городов. Губернатор, как и министр внутренних дел, был вправе не утверждать представленных ему кандидатов. Если повторная попытка городского общественного управления по замещению должностей городского головы и товарищей головы оказалась бы неудачной (выборы не состоялись или кандидатуры не будут утверждены), то министр внутренних дел и губернатор были вправе заместить должности, оставшиеся свободными, лицами назначаемыми. Кроме того, согласие губернатора требовалось на принятие в городские органы тех лиц, которые служили по найму⁴.

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб., 1895. – С. 446.

² Там же. – С. 435.

³ Там же. – С. 445.

⁴ Там же. – С. 451.

Выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах городского самоуправления, теперь считались государственными служащими. Статус государственных служащих давал право на чинопроизводство, государственную пенсию, получение орденов и ношение мундира (однако в отличие от земств, служащие городских управ, не имеющие права поступления на государственную службу, не получали первый классный чин за четырехлетие городской общественной службы). С другой стороны, городские головы и члены городских управ по Положению 1892 г. могли подвергаться дисциплинарным взысканиям в административном порядке¹.

Городские управы были по-прежнему подотчетны представительным органам самоуправления. Вместе с тем губернатор также имел право производить ревизию управ и подчиненных им учреждений и требовать объяснений от управ по поводу тех или иных выявленных нарушений. Губернатору предоставлялось право принимать жалобы на действия управ². Новое положение ограничивало самостоятельность городских дум и в сфере определения порядка производства дел. Сессии могли происходить не реже четырех и не чаще 24 раз в год, причем расписание следовало составлять в декабре на весь предстоящий год³.

В небольших городских поселениях, включенных в особый список, вводилось упрощенное общественное управление. Вместо думы учреждалось собрание городских уполномоченных в количестве от 12 до 15 человек. Уполномоченные избирались сходом местных домохозяев сроком на четыре года из числа лиц, владевших недвижимостью стоимостью не менее 100 рублей. Собрание уполномоченных на тот же четырехлетний срок избирало городского старосту (с одним или двумя помощниками). Староста председательствовал в собрании и одновременно являлся исполнительным органом городского управления.

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 455–456.

² Там же. – С. 448, 455.

³ Там же. – С. 442.

Городовое положение 1892 г. было не лишено недостатков, а именно: несовершенство порядка и мер правительственного контроля за деятельностью общественного управления, трудности в формировании дееспособного состава городских дум, неразграниченность функций в деятельности думы и управы, недостаточность финансовых возможностей и др. Наиболее заметно эти недостатки дали себя знать в крупных городах. Как следствие, уже в начале XX в. в МВД началась разработка проекта по частичному пересмотру Городового положения 1892 г. Изменения, правда, коснулись лишь столицы империи.

Проект «Положения об общественном управлении г. С.-Петербурга» был утвержден царем 8 июня 1903 года. Компетенция и предметы ведения органов самоуправления столицы остались неизменными и по-прежнему ограничивались хозяйственными вопросами. Правда, компетенция общественного управления Санкт-Петербурга определялась более детально, чем для остальных городских самоуправлений империи¹. К положительным изменениям следует отнести, прежде всего, предоставление избирательного права квартиронанимателям, разделение обязанностей по председательствованию в думе и управе, а также сокращение числа дел, подлежащих утверждению министром внутренних дел. Кроме того, по сравнению с законом 1892 г. были усовершенствованы формы контроля за исполнительным органом городского самоуправления². Однако и новое законодательство не создало условий для эффективной муниципальной деятельности.

Итак, в целом становление земского и городского общественного управления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX – начале XX в. означало утверждение принципа сословности. Это означало переход от сословного к территориальному принципу формирования основных институтов самоуправления, включение в решение вопросов местного

¹ См.: Еремян В.В., Федоров М.В. Указ. соч. – С. 163.

² Нардова В.А. Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX – начале XX в. // Реформы или революция? Россия, 1861–1917: Материалы международного коллоквиума историков. – С. 61.

значения всех сословных групп. Хотя степень участия последних в делах местного самоуправления была различной, поскольку выборы в органы земского и городского самоуправления не были всеобщими и равными. Основными принципами местного самоуправления в указанный период являлись также: самостоятельность решения вопросов местного значения; организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; законность в организации и деятельности местного самоуправления; гласность деятельности местного самоуправления. Положения 1890 и 1892 гг. (как и предшествовавшие Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Городовое положение 1870 г.) содержали гарантии значительной самостоятельности учреждений местного самоуправления: независимый бюджет, выборность органов общественного управления и порядок защиты их прав в системе общих судов.

Вместе с тем в условиях самодержавия идея самоуправления не пронизывала все государственное устройство, а ограничивалась лишь административно-хозяйственной сферой. Развитие институтов самоуправления в исследуемый период шло в России по пути сочетания прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Причем назначаемые сверху представители центральной власти, не только возглавляли и координировали деятельность государственных учреждений на соответствующей территории, но и осуществляли надзор за органами местного самоуправления. Именно такое самоуправление было удобно самодержавию: беря на себя решение ряда хозяйственных задач, самоуправление не могло претендовать на политическое участие в решении государственных дел.

Глава 2

Организация местного самоуправления на Дальнем Востоке России в дореволюционный период

2.1. Условия формирования органов местного самоуправления

Всесословное общественное управление в России формировалось по одним и тем же принципам, имело унифицированные структуру и объем полномочий. Однако местное самоуправление на Дальнем Востоке формировалось в особых условиях и изначально вписывалось в иную схему организации управления.

Во второй половине XIX – начале XX в. российский Дальний Восток включал все области восточнее оз. Байкал площадью 3 894,5 тыс. кв. км¹. Это был наиболее активно осваиваемый регион на востоке страны. На увеличение его населенности определяющее влияние оказывал приток переселенцев. Так, по данным переписи 1897 г., неместные уроженцы в Амурской области составляли 53,3 %, в Приморской – 61,3 %. За 1863–1897 гг. неместные уроженцы составили в Западной Сибири 53,0 % к приросту населения, в Восточной – 36,9 %, а на Дальнем Востоке – 67,7%². Несмотря на высокие темпы роста, опережавшие средние показатели по стране, плотность населения на Дальнем Востоке оставалась одной из самых низких в России: в 1897 г. она составляла в Забайкальской области 1,25 человека на 1 кв. версту, в Амурской – 0,3 и в Приморской – 0,13 человека. На севере Дальнего Востока плотность населения была еще ниже. Так, например, в Гижигинской округе она составляла 0,04 человека на 1 кв. версту, в Охотской – 0,03 человека, в Анадырской и Петропавловской округах – 0,02 человека³.

¹ История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). – М., 1991. – С. 223.

² Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 г. Т. LXXII. Амурская область. Тетр. 2. – СПб., 1905. – С. 2; Т. LXXVI. Приморская область. Тетр. 2. – СПб., 1900. – С. 1; История крестьянства Сибири. Т. 2. – Новосибирск, 1983. – С. 40.

³ Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 г. Т. LXXII. Амурская область. Тетр. 1. – СПб., 1899. – С. 1; Т. LXXVI. Приморская область. Тетр. 1. – СПб., 1899. – С. 1; История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). – С. 224.

Вследствие таких условий при рассмотрении вопроса о введении местного самоуправления на Дальнем Востоке России неизбежно возникали опасения, что земские учреждения края не будут обеспечены достаточными средствами, или же земские платежи окажутся непосильными для населения, особенно для неокрепших еще на новых местах переселенческих хозяйств¹. Кроме того, приходилось иметь в виду и неравномерность земского обложения, неизбежную при постоянном пополнении и неустойчивости состава сельских обывателей. Тем более, новые засельщики края, по действовавшему закону, освобождались в течение пяти лет по водворении от всяких казенных и земских сборов, а в последующее пятилетие вносили таковые в половинном размере². Очевидно, что в зависимости от успехов переселенческого дела и с возникновением в крае новых потребностей, обложение старожилого населения должно было расти не в соответствии с действительными его нуждами, так как этой части населения пришлось бы оплачивать удовлетворение нужд новоселов.

В социальном составе населения Дальнего Востока, как и в России в целом, преобладало крестьянство. По переписи 1897 г. оно составляло 70% от общей численности населения региона (включая казачество). Безусловно, долю крестьянского сословия можно считать более высокой, причислив сюда и аборигенов, занятия которых были близки к крестьянским. Из других сословий наиболее многочисленными были мещане – 14–15% населения³. Но при этом удельный вес русскоподданных купцов и мещан в среднем был ниже, чем в городах Европейской России⁴. Дворяне составляли 1,7% населения региона. По причине отсутствия на Дальнем Востоке поместного землевладения дворянское сословие представлено преимущественно офицерами и чиновниками. И хотя

¹ Приамурье. Факты, цифры, наблюдения: Приложение к отчету Общеземской организации за 1908 год. – М., 1909. – С. 732–733.

² Там же. – С. 733.

³ История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). – С. 225.

⁴ Позняк Т.З. Городская реформа и состав гласных городской думы // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и отечественной истории. Материалы междунар. науч. конференции. – Хабаровск, 1997. – С. 18.

удельный вес последних был выше, чем в среднем по России, это не могло компенсировать отсутствия традиционной основы «культурного слоя», каковой являлось поместное дворянство, особенно в условиях недостатка местной интеллигенции и низкого уровня грамотности дальневосточного населения. Так, удельный вес грамотного населения в Амурской области составлял 24,8%, в Приморской – 24,7%¹.

На протяжении всего XIX в. Дальний Восток испытывал острый дефицит интеллектуальных сил. Хронически не хватало врачей, учителей, иных специалистов, образованных чиновников. Воспроизводство кадров в самом регионе могло удешевить их подготовку и содержание, повысить заинтересованность в результатах труда, обеспечить более высокую степень осведомленности о крае. Но существовало и понимание того, что местный чиновник будет подвержен воздействию окружающей среды, быстрее проникнется ее взглядами, что чревато перекосами в сторону региональных интересов в ущерб интересам центра. Последнее заставляло центральные власти осторожно относиться к коренизации кадров.

Отдаленность, обширность, малонаселенность и слабая освоенность дальневосточной территории, отсутствие необходимых трудовых ресурсов, а также особое геополитическое положение и социально-этническая разнородность населения Дальнего Востока затрудняли управление регионом. По этой причине правящие круги России на восточной окраине империи часто вынуждены были отступать от общегосударственной политико-административной структуры.

Система управления регионом сформировалась к середине XIX в. Ключевую роль в ней играл институт генерал-губернаторской власти. Статус генерал-губернатора как фигуры политической, призванной поддерживать и укреплять порядок и целостность империи, определялся спецификой решаемых задач. При этом положение генерал-губернатора в государственной иерархии остава-

¹ Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 г. Т. LXXII. Амурская область. Тетр. 1. – С. 1; Т. LXXVI. Приморская область. Тетр. 1. – С. 1.

лось неопределенным. Единый наказ всем генерал-губернаторам составить было практически невозможно, так как круг обязанностей и стоящие перед ними задачи существенным образом отличались в разных регионах империи. В связи с этим генерал-губернаторская власть приобретала не правовой, а во многом личностный характер. Успешность деятельности генерал-губернатора зависела не столько от его правового статуса, сколько от удачности выбора кандидата на этот пост, его личных способностей и предшествующего административного опыта, наличия столичных связей и знаний местных условий управления. Чрезвычайный характер власти генерал-губернатора, сохранявшаяся неясность его взаимоотношений, с одной стороны, с центральными ведомствами, а с другой – с губернаторами и губернскими (областными) учреждениями, запутывали управление и вызывали справедливые нарекания как теоретиков, так и практиков государственного управления¹.

В эволюции генерал-губернаторской власти на Дальнем Востоке во второй половине XIX – начале XX в. наблюдается ряд противоречивых тенденций. С одной стороны, существенно возрастает роль генерал-губернатора как политической фигуры, увеличивается его значение в деле обеспечения безопасности, в его руках постепенно концентрируются наиболее важные отрасли местного управления. Но, с другой стороны, сохраняются плохо определенные и временами довольно напряженные отношения с министерствами, которые расширяют свое ведомственное присутствие в регионе, финансовые права генерал-губернатора продолжают быть ограниченными, усложняются отношения с губернаторами, которые все больше попадают в зависимость от МВД. Кроме того, и в центре, и на местах все чаще поднимается вопрос о дальнейшей целесообразности сохранения самой генерал-губернаторской власти, сокращается ареал ее действия за счет упразднения ряда генерал-губернаторств. Вместе с тем политические осложнения не только на окраинах, но и в так называемых внут-

¹ Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собр. соч. Т. 1. – СПб., 1899. – С. 325–327; Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. Т. I. – М., 1961. – С. 321–322.

ренных губерниях вновь заставляли обращаться к практике учреждения сильной местной власти в лице генерал-губернаторов¹. Таким образом, существование чрезвычайной власти генерал-губернаторов допускалось в силу удобства управления и политической целесообразности, хотя и не возводилось в принцип имперского строительства.

Фигурами, призванными осуществлять на Дальнем Востоке решительное, оперативное и сильное руководство, являлись также военные губернаторы областей, вершившие дела как по гражданской, так и по военной части. Призванные на местном уровне воплощать самодержавный принцип (в этом отношении генерал-губернаторская и губернаторская власть в большей степени, нежели ведомственная, соответствовала этому принципу) дальневосточные губернаторы в полной мере этого единодержавия – права автономно решать насущные проблемы и конфликты – чаще всего не имели. Губернаторы тонули в «бумажном многоделии», должны были председательствовать на разного рода заседаниях, ревизовать подчинявшиеся им губернские учреждения, проводить значительное количество времени в разъездах, отвечать на многочисленные запросы из центра, нести ответственность за все, осознавая, что на это у них не хватает ни средств, ни времени, ни полномочий.

Степень власти дальневосточных губернаторов была меньше, чем во внутренних губерниях, что объяснялось наличием посредствующей инстанции в лице генерал-губернатора и редкими непосредственными контактами губернаторов с центральными ведомствами, но у дальневосточных губернаторов более широкой оказывалась функциональная сфера. Нераспространение на Дальний Восток земской и фактически судебной реформы предопределило большой удельный вес в их компетенции хозяйственных и судебных дел. Причем вследствие смешения административных и судебных функций сохранялась большая,

¹ Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861. – М., 1984. – С. 100–101; Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. – М., 1991. – С. 29–35; Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 – 1880-х годов. – М., 1964. – С. 85–116.

чем по России в целом, степень зависимости судебных органов от администрации. Совмещение военного и гражданского управления привело к тому, что в управлении генерал-губернаторов и губернаторов находились местные регулярные и казачьи войска и военно-морские силы, в их ведении было комплектование, квартирование и обеспечение войск. Шире определялись и полномочия губернаторов в ряде специальных отраслей управления – военной, таможенной, пограничной и т. д.

Общая тенденция развития губернаторской власти на Дальнем Востоке вела к сближению их положения с губернаторами внутрироссийских губерний. Однако попытки правительства нивелировать специфику административного устройства Дальнего Востока нередко отвергались объективными условиями и потребностями экономического и общественно-политического развития дальневосточного региона. Кроме того, центр оказался не готов вкладывать необходимые средства в развитие Дальнего Востока, в том числе и в реформирование его управления. На Дальнем Востоке вводились только необходимые учреждения в самой простой форме. Упрощенная система управления, вызываемая на первых порах действительно простотой задач управления, со временем переставала соответствовать потребностям. Однако самодержавие не успевало, а иногда, исходя из ложно понимаемого сбережения казенных средств, затягивало введение необходимых структур.

Специфика региона, местного государственного управления не могла не отразиться на местном самоуправлении. Следует также заметить, что наличие и характер общественного управления на Дальнем Востоке во многом предопределялись не только условиями для введения и развития местного самоуправления, но и политической целесообразностью.

Показательно отсутствие на Дальнем Востоке земского самоуправления. В последней трети XIX в. организация земств на Дальнем Востоке едва ли была целесообразна: как уже отмечалось, отсутствовала база для раскладки налогов и сборов, являвшихся основным средством обеспечения созидательной деятель-

ности земских учреждений. Но уже в начале XX в. местные власти ставили вопрос о необходимости введения земств, способных взять на себя часть забот по организации продовольственного дела, созданию сельских школ, больниц и т. д. Однако правительство империи не спешило внимать этим призывам, по-прежнему считая, что для Дальнего Востока наиболее оптимальна сильная, облеченная доверием монарха власть, которую невозможно стеснить учреждением земского самоуправления без вреда для края¹. Серьезным препятствием для проведения земской реформы на Дальнем Востоке являлось также, с точки зрения центральной власти, отсутствие здесь дворянского землевладения.

С другой стороны, представления центральной власти о «целесообразности» обусловили введение городского самоуправления на востоке России в середине 70-х годов XIX в., то есть одновременно с европейской территорией страны. Определяющим фактором было стремление правительства переложить на городское самоуправление заботу о городском хозяйстве и благоустройстве городов, а также частичном содержании местного государственного управления. Учитывалось также то обстоятельство, что города являлись центрами административной, экономической и культурной жизни региона и составляли опорный каркас системы управления восточной окраины России.

Действительно, города играли особую роль в жизни дальневосточного региона России, которая по мере становления и развития городских поселений постоянно возрастала. В начале 60-х годов XIX в., после вхождения в состав России новых территорий, городское население на Дальнем Востоке было малочисленным – около 4,5% от общего числа жителей (27,2 тыс. человек)². К концу XIX в. ситуация существенно изменилась. По данным переписи 1897 г., в Забайкальской области горожане составляли 6,4%, в Амурской – 27,3% и в Приморской – 22,7%. В среднем удельный вес горожан в регионе достиг

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 311. Л. 15.

² Пространство и население Восточной Сибири // Сборник исторических сведений о Сибири и сопредельных ей странах. Т. 1. – СПб., 1875–1876. – Табл. 1,4.

12,5%¹. К 1917 г. горожан в Забайкальской области было 28%, в Амурской – 20,2%, в Приморской, Сахалинской и Камчатской областях (вместе взятых, что соответствует рамкам прежней Приморской области) – 33,1% от общей численности жителей². В целом городское население на сопоставимой территории за период с 1897 г. по 1917 г. увеличилось в 4,6 раза.

К 1884 г., времени образования Приамурского генерал-губернаторства, на его территории было всего 14 городов. Семь из них находились в Забайкальской области (Чита, Верхнеудинск, Нерчинск, Троицкосавск, Селенгинск, Баргузин и Акша), шесть – в Приморской области (Николаевск-на-Амуре, Владивосток, Хабаровск, Петропавловск, Гижига, Охотск) и один город – в Амурской области (Благовещенск). На 1914 г. к ним добавились Мысовск (Забайкальская область), Никольск-Уссурийский (Приморская область), Зея и Алексеевск (Амурская область)³.

Примечательно, что в 70-е годы XIX в. общественное управление в дальневосточных городах вводилось вопреки мнению местной администрации о преждевременности этого шага ввиду недостатка городских средств и неудовлетворительного состава городского населения. Городовое положение 1870 г., согласно решению Сената, надлежало ввести в Восточной Сибири «в ближайший по возможности срок, соображаясь с местными обстоятельствами, по усмотрению министра внутренних дел»⁴.

Отношением за № 12061 от 15 декабря 1872 г. Министерство внутренних дел обратилось к генерал-губернатору Восточной Сибири Н. П. Синельникову с просьбой сообщить основанные на местных данных сведения, находит ли он

¹ Подсч. по: Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 г. Т. LXXII. Амурская область. Тетр. 2. – С. VII; Т. LXXVI. Приморская область. Тетр. 1. – С. 1; Всеподданнейший отчет приамурского генерал-губернатора генерал-лейтенанта Духовского. 1896–1897 годы. – СПб., 1898. – С. 1.

² Подсч. по: Крушанов А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Ч. 1. – Владивосток, 1968. – С.20.

³ Города Российской империи на 1.01.1914 (со сведениями о них на 1.01.1987): Справочник. – СПб., 1996. – С. 42–43.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 50. Л. 1.

«своевременным и по каким именно городам Восточной Сибири приступить ныне же к распоряжениям по введению в действие Городового положения 16 июня 1870 года»¹. Были сделаны соответствующие распоряжения о сборе запрашиваемых министерством сведений². На основании данных, сообщенных городскими управлениями, главные начальники дальневосточных областей представили свои соображения генерал-губернатору.

В частности, донесением от 19 декабря 1873 г. за № 4435 губернатор Амурской области сообщил, что признает своевременным введение Городового положения 1870 г. в г. Благовещенске (единственном в то время городе области), но при этом оговорил, что необходимо расширить избирательные права городского населения³. Заметим, что суждение Благовещенского городского общественного управления по вопросу о возможности и своевременности введения Городового положения было более категоричным. В донесении от 12 декабря 1873 г. за № 1757 общественное управление Благовещенска ответило губернатору Амурской области, что «полагало бы введение нового городского положения отложить впредь до установления сбора в доход города с оценки недвижимых имуществ»⁴. Такая позиция городского общественного управления объяснялась тем, что отсутствие сборов в городской доход (за исключением незначительных косвенных налогов) и, прежде всего, сбора с недвижимых имуществ обуславливало скудость городского бюджета и затрудняло составление избирательных списков.

Военный губернатор Приморской области А. Е. Кроун представлением от 9 июля 1873 г. за № 1360 уведомил, что не находит возможным вводить в действие Городовое положение 1870 г. в городах вверенной ему области⁵. Это объяснялось тем, что даже в Николаевске-на-Амуре, который являлся самым большим городом в области, было русских купцов первой и второй гильдий –

¹ РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 50. Л. 12.

² Там же. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 9^{об}-10; Ф. 704. Оп. 1. Д. 50. Л. 13.

³ Там же. Ф. 704. Оп. 1. Д. 50. Л. 19–20.

⁴ Там же. Л. 17–18.

⁵ Там же. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 11.

25 человек, а владеющих недвижимой собственностью числилось 29 семей мещан и 75 семей разночинцев.

Отмечая малочисленность городского населения, обладающего необходимыми для получения избирательного права недвижимым имуществом и капиталами, губернаторы дальневосточных областей указывали на необходимость допущения к участию в выборах иностранцев-европейцев¹. Последние составляли значительную часть зажиточного городского населения и деятельно участвовали в общественной жизни.

Предложение о допущении к участию в делах городского самоуправления иностранцев было отклонено генерал-губернатором как несогласное с законом. Ст. 17 Городового положения 1870 г. допускала к участию в выборах только русских подданных, обладающих необходимым избирательным цензом. Поэтому генерал-губернатор не считал возможным ходатайствовать о внесении каких-либо исключений для дальневосточных областей.

В отношении на имя министра внутренних дел генерал-губернатор Восточной Сибири отметил отзыв приморского губернатора о невозможности введения самоуправления в дальневосточных городах². В ответ министр внутренних дел отношением от 8 ноября 1873 г. за № 14039 сообщил, что малочисленность населения едва ли может служить достаточным препятствием к введению в городах Городового положения 1870 г. При этом министром внутренних дел были сделаны разъяснения. Во-первых, ст. 25 положения постановлено относительно малочисленности домовладельцев-избирателей, что если окажется в каком-либо городе необходимость разделить избирателей вместо трех на два разряда, то это допускается в установленном порядке. Во-вторых, равным образом допускается (ст. 71 положения) возложение обязанностей городских управ в небольших городах, уездных и безуездных, единолично на городских головах. В-третьих, собрания городских дум могут быть по закону 16 июня 1870 г. едва ли

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 19^{об}-20; Ф. 704. Оп. 1. Д. 50. Л. 19-20.

² Там же. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 12-13^{об}.

не настолько же редкими, как и собрания городского общества¹. Генерал-губернатор сообщил отзыв министра внутренних дел главным начальникам областей и губерний Восточной Сибири (предложение от 18 декабря 1873 г. за №№ 1621, 1622)².

В дальнейшем, предложением от 28 марта 1875 г. за № 398 вновь назначенный восточно-сибирский генерал-губернатор П. А. Фредерикс вынужден был еще раз давать приморскому губернатору разъяснения по вопросу о реформировании общественного управления в городских поселениях области. Причем генерал-губернатор готов был применить указание министра внутренних дел даже к таким городам, как Софийск, Охотск и Гижига, где всех обывателей, имевших на основании ст. 17 Городового положения право голоса на выборах, едва ли набиралось в каждом до 30 чел., тогда как в городских думах должно было быть не менее 30 гласных³. Позже министр внутренних дел в своем отношении к восточно-сибирскому генерал-губернатору от 8 ноября 1878 г. за № 8875 заметил, что разъяснение министерства относительно малочисленности избирателей, которая не может служить препятствием к введению городской реформы, едва ли следовало бы считать применимым к Охотску, Гижиге и тому подобным местам, не составляющим даже малолюдных городов, но причисляемых к городам только по местопребыванию в них окружных управлений⁴.

Что же касается ряда других городских поселений на восточной окраине России, то в них реформа была проведена. Более того, реформа была проведена под нажимом «сверху» – в результате распоряжения министра внутренних дел и неоднократных настояний генерал-губернатора Восточной Сибири. Причем в условиях административного давления, которое испытывали местные власти, преобразования иногда проводились с нарушением буквы закона.

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 14–14^{об}.

² Там же. Л. 15^{об}–16^{об}.

³ Там же. Л. 24^{об}–25.

⁴ Там же. Л. 38^{об}.

Так, например, разъяснения министра внутренних дел, данные им в отношении от 8 ноября 1873 г. за № 14039 приамурскому генерал-губернатору и доведенные последним до сведения губернаторов, были восприняты губернатором Приморской области Г. Ф. Эрдманом не только как руководство к действию, но и как соответствующее разрешение. Вследствие этого он распорядился ввести Городовое положение 1870 г. во Владивостоке и Николаевске-на-Амуре с разделением избирателей на два разряда вместо трех и с возложением обязанностей управ единолично на городских голов, не испрашивая на то, как этого требовал закон, предварительного разрешения министра внутренних дел. Затем губернатор Приморской области уведомил министра внутренних дел об исполнении указаний вышестоящих властей о проведении реформы в городах вверенной ему области¹. В ответ последовал запрос о том, в каком порядке и от кого получено разрешение на преобразование городского общественного управления во Владивостоке и Николаевске-на-Амуре, а также с чьего разрешения возложены там обязанности городских управ единолично на городских голов и допускалось разделение избирателей вместо трех на два разряда². Разбирательство, вылившееся в продолжительную переписку, завершилось в конце 1878 г.: отношением от 8 ноября 1878 г. за № 8875 министр внутренних дел А. Е. Тимашев уведомил восточно-сибирского генерал-губернатора, что от последнего зависит «сделать соответственные, кому следует, по поводу настоящей переписки, разъяснения и указания»³. Распоряжение министра было исполнено (отношение от 3 января 1879 г. за № 11)⁴. В дальнейшем вновь назначенный генерал-губернатор Д. Г. Анучин, ознакомившись с перепиской Главного управления Восточной Сибири по вопросу о введении в действие Городового положения 1870 г., сочтет необходимым дать по этому поводу губернаторам разъяснения и указания еще раз. В специальном отношении от 20 апреля 1881 г. за № 51

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 31–35.

² Там же.

³ Там же. Л. 38–39.

⁴ Там же. Л. 40–42.

он отметит, что в Приморской области распоряжения о введении Городового положения 1870 г. были поняты превратно, и сообщит, что «применение статей 25-й и 71-й Городового Положения должно быть допускаемо не иначе, как с разрешения каждый раз Министра Внутренних Дел и только к городам, имеющим относительное значение»¹.

Другой пример нарушения законности при введении Городового положения 1870 г. остался без внимания вышестоящих властей. В ходе поспешного проведения городской реформы во Владивостоке в 1875 г. о времени выборов гласных думы было объявлено не за два месяца, как это установлено ст. 26 Городового положения, а за три дня до созыва избирательных собраний. Тем не менее, постановлением от 16 декабря 1875 г. губернатор Приморской области утвердил результаты городских выборов, состоявшихся 21 ноября. Свое решение контр-адмирал Г. Ф. Эрдман обосновывал тем, что принятый способ извещения (расклейка по городу 20 объявлений и рассылка в день выборов особой повестки) «оказался настолько действительным, что на собрание явилось 43 избирателя», то есть количество, достаточное для проведения выборов².

Городская реформа 1892 г. проводилась на Дальнем Востоке тоже «безотлагательно», в условиях административного давления со стороны Министерства внутренних дел. Вследствие этого имевшие место нарушения закона и на этот раз не принимались во внимание властями при утверждении результатов городских выборов. В частности, в Хабаровске в выборах в городскую думу, проводившихся 5 декабря 1893 г., приняли участие, не имея на то по закону права, 19 человек (19% от общего числа явившихся в избирательное собрание). При этом пять человек из числа тех, кто не имел права участвовать в выборах, были избраны в гласные городской думы³. Вопрос о признании проведенных выборов правильными (вместе с документами, представленными хабаровским городским старостой при донесении от 8 декабря 1893 г. за № 1096) был передан гу-

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 978. Л. 239–240^{об}.

² Там же. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1. Л. 151.

³ Там же. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960. Л. 31–34^{об}, 45–47.

бернатором Приморской области П. Ф. Унтербергером на рассмотрение Приморского областного присутствия по городским делам. 28 декабря 1893 г. состоялось заседание присутствия под председательством губернатора¹. Факт нарушения закона при проведении выборов в думу Хабаровска был признан. Тем не менее Приморское городское присутствие по городским делам «не находит... достаточных оснований к неутверждению... означенных выборов», принимая во внимание, «что... в гласные избраны лица, по своим познаниям, опытности и общественному положению, вполне способные с успехом управлять городским хозяйством, и что в этом отношении изменения результатов выборов вообще и к лучшему в частности вряд ли можно ожидать при вторичной баллотировке»². В соответствии с решением Приморского областного присутствия по городским делам губернатор П. Ф. Унтербергер утвердил результаты выборов в Хабаровскую городскую думу, исключив из числа гласных пять человек, которые баллотировались в думу, не имея на то законных оснований³.

Таким образом, очевидно, что определяющим фактором в деле формирования местного самоуправления на Дальнем Востоке России в последней трети XIX в. являлись представления властей о целесообразности тех или иных действий. Этот подход сохранялся и в начале следующего столетия. Вместе с тем произошли определенные изменения. С одной стороны, в регионе получили развитие объективные предпосылки формирования и деятельности органов местного самоуправления. С другой стороны, возросло влияние ведомственных и сословных интересов на этот процесс.

В начале XX в. многие поселения Дальнего Востока, преимущественно возникшие в местах пересечения железнодорожных линий между собой или с судоходными реками, по уровню своего социально-экономического развития нуждались в особом административно-хозяйственном устройстве. Впервые вопрос об этом был поставлен Главным управлением по делам местного хозяйст-

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960.Л. 55–60.

² Там же. Л. 58^{об}–59.

³ Там же. Л. 61–62.

ва МВД в циркуляре от 1 декабря 1907 г. за № 40/9394¹. Центральной и местными властями рассматривалась возможность введения той или иной формы общественного самоуправления в этих поселениях. В четырех из них местные условия позволяли ввести упрощенное городское самоуправление, а именно: в поселении Иман Приморской области, в п. Александровском на Сахалине, в г. Петропавловске на Камчатке и в г. Алексеевске Амурской области. В этих поселениях количество лиц, обладающих необходимым имущественным цензом, было достаточным для проведения выборов. Например, лиц, могущих быть избирателями, насчитывалось: в Имане (на 1911 г.) – 240 человек, в п. Александровском (на 1912 г.) – 193 человека, в г. Петропавловске (на 1913 г.) – 96 человек, в г. Алексеевске (на 1916 г.) – 1143 человека². Доходная часть проектируемого бюджета, как правило, была достаточной для покрытия расходов, возлагаемых на общественное управление в соответствии со ст. 138 Городового положения³. Исключение составляли доходы п. Александровского и г. Петропавловска. Однако и в данном случае возможность изыскания дополнительных источников дохода и принятия некоторых обязательных расходов на счет казны тоже позволяла сбалансировать доходную и расходную части бюджета⁴.

Еще более широкое распространение на Дальнем Востоке России могло получить поселковое самоуправление. Свидетельства этого можно обнаружить в переписке канцелярии приамурского генерал-губернатора с переселенческими управлениями Приморского и Амурского районов⁵. Согласно справке от 18 декабря 1910 г., подготовленной временно исполнявшим обязанности заведующего переселенческим делом, только в Приморской области насчитывалось девять поселков городского типа и три «селения, которые по их экономическо-

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 564. Л. 1–1^{об}.

² Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 677. Л. 80; Д. 849. Л. 6; Д. 969. Л. 1^{об}; Ф. 704. Оп. 1. Д. 489. Л. 17.

³ См.: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 708. Л. 117–120; Ф. 704. Оп. 1. Д. 489. Л. 17–17^{об}.

⁴ См.: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 677. Л. 80–80^{об}, 97; Д. 969. Л. 1^{об}.

⁵ См., например: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 708. Л. 189–196^{об}; Оп. 5. Д. 779. Л. 3–3^{об}; Д. 794. Л. 2–2^{об}, 11–11^{об}.

му положению в недалеком будущем могут развиваться в поселки городского типа»¹. «Во всех поселках», – говорится в документе, – «назрела необходимость организации общественного управления, без чего они не могут нормально развиваться; население некоторых давно хлопочет об этом, но пока безрезультатно; нельзя не высказать пожелания о скорейшем решении этого вопроса»².

Необходимая законодательная база имелаась. Правда, проект Положения о поселковом управлении, разработанный в Земском отделе МВД и представленный последним на рассмотрение Государственной думы³, так и не получил силы закона. Более того, из-под действия закона (в случае его принятия) были бы изъяты окраинные территории империи, в том числе Дальний Восток. Однако в интересах колонизации восточной окраины и на основании постановления Совета министров, высочайше утвержденного 22 мая 1912 г., приамурскому генерал-губернатору временно было предоставлено право вводить в железнодорожных и других поселках городского типа сельское общественное управление с «допущением к участию в нем всех вообще лиц, имеющих постоянное домообзаводство в поселках»⁴. То есть фактически допускалось введение в поселках всесословного самоуправления с дозволения генерал-губернатора. 31 декабря 1912 г. главным начальником Приамурского края была утверждена соответствующая инструкция, основные начала которой были весьма схожи с основными началами проекта Положения о поселковом управлении⁵. 30 января 1916 г. взамен нее министром внутренних дел по соглашению с министром земледелия была утверждена инструкция об устройстве общественного управления в железнодорожных и торгово-промышленных поселках Азиатской России. Эта инструкция была выработана междуведомственным совещанием в 1913 г. при непосредственном участии приамурского генерал-губернатора Н. Л. Гондатти⁶.

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 708. Л. 189–196^{об}.

² Там же. Л. 196.

³ Там же. Ф. 1. Оп. 4. Д. 2253. Л. 1–31.

⁴ Там же. Ф. 704. Оп. 1. Д. 441. Л. 3.

⁵ См.: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 564. Л. 174^{об}.

⁶ Там же. Ф. 702. Оп. 5. Д. 770. Л. 201–202^{об}.

Упрощенное же городское самоуправление могло вводиться на основе действовавшего Городового положения 1892 г.

Единственным серьезным препятствием служила земельная неустроенность поселений городского типа, в которых проектировалось ввести поселковое или упрощенное городское самоуправление. Все эти поселения возникли на земле, арендованной либо у казны, либо у сословных обществ. По закону, поселение одновременно с преобразованием его в городское и с введением в нем той или иной формы местного самоуправления должно было быть наделено в собственность селитебной и выгонными землями. Однако зачастую землеустройство городских поселений вступало в противоречие с интересами определенных ведомств и крестьянских или казачьих обществ. Противодействие последних являлось основной причиной, по которой тормозилось развитие местного самоуправления в дальневосточном регионе. Например, войсковое правление Уссурийского казачьего войска, не желая терять ежегодный доход в 17–20 тыс. руб., препятствовало землеустройству Имана и преобразованию его в город¹. Переселенческое управление Амурского района (Главного управления землеустройства и земледелия) настаивало на преждевременности мер по введению упрощенного городского самоуправления в Алексеевске. Не последнюю роль играло то обстоятельство, что до тех пор, пока город находился в ведении этого управления, последнее могло осваивать десятки тысяч рублей². Главное управление землеустройства и земледелия, несмотря на все настояния губернатора Камчатской области, не давало согласия на отвод Петропавловску рыболовных угодий в Авачинской губе, которые были нужны городу в качестве доходных оброчных статей для увеличения городских средств³. Без этого источника дохода город не имел бы средств на покрытие даже обязательных расходов, и, следовательно, в нем не могло быть введено местное самоуправление. Окончательное

¹ См.: РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 564. Л. 204–210; Д. 708. Л. 113–114; Д. 849. Л. 1–12.

² См.: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 736. Л. 88–99; Д. 887. Л. 35–37, 70, 77–78; Оп. 5. Д. 372. Л. 139–143.

³ См.: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 677. Л. 75^{об}–76^{об}, 79^{об}–80.

разрешение вопроса о преобразовании п. Александровского в город с введением в нем упрощенного городского самоуправления, рассматривавшегося с 1907 г., зависело от позиции Министерства торговли и промышленности. С последним требовалось согласовать вопросы о передаче будущему городу в собственность Александровских казенных рудников и о предоставлении проектируемому городскому управлению права промышленной разработки угленосных земель, отводимых под выгон. Соответствующее отношение было направлено в конце 1914 года¹. Однако и по прошествии двух лет ответа не последовало. Отношением от 8 декабря 1916 г. за № 16221 Главное управление местного хозяйства МВД уведомило канцелярию приамурского генерал-губернатора: «...по делу об обращении п. Александровского на о. Сахалине в город ожидается отзыв Министерства Торговли и Промышленности. О скорейшем сообщении такого отзыва одновременно с сим сделано подтверждение»².

Итак, в ходе реформирования и эволюции местного государственного и общественного управления на Дальнем Востоке во второй половине XIX – начале XX в. выявился ряд проблем, вызванных не только природой самодержавной формы власти, но и конкретными задачами организации управления в отдаленном и малонаселенном крае. Трудности были обусловлены неравномерностью социально-экономического развития российских регионов, отсутствием необходимых финансовых и трудовых ресурсов, объективными противоречиями, заложенными в управлении (сочетание отраслевого и территориального принципов, баланс общегосударственных и региональных интересов, соотношение функций управления и самоуправления и т. д.), природно-климатическими условиями и историческими особенностями освоения дальневосточного региона.

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 530. Л. 1–2^{об}; Д. 885. Л. 28–30^{об}; Д. 969. Л. 1–7^{об}, 38–41.

² Там же. Д. 969. Л. 51.

2.2. История формирования и состав органов городского самоуправления

В середине 70-х годов XIX в. в соответствии с новым Городовым положением в городах дальневосточной окраины России стали создаваться органы самоуправления. Как правило, они заменяли общественное городское управление, сформированное и действовавшее на основе соответствующих статей Учреждения управления сибирских губерний и областей¹, Устава о городских обывателях² и Устава о городском хозяйстве³. По сути, это было сословное самоуправление.

В Чите, Нерчинске, Верхнеудинске и Троицкосавске, причисленных к средним городам, хозяйственное управление возглавлялось выборным городским головой и было соединено с отправлением судебных дел. В Селенгинске и Баргузине, являвшихся малолюдными городами, хозяйственные дела были возложены на выборного городского старосту⁴. Ко времени применения Городового положения 1870 г. к городам Забайкальской области общественное управление существовало в них уже несколько десятилетий⁵.

В 1866 г. городское общественное управление, предусмотренное для малолюдных городов Сибири, уже существовало в Николаевске-на-Амуре⁶. Выявить в архивных документах имя первого городского старосты пока не удалось. В 1867 г. эту должность занимал потомственный почетный гражданин Иван Семенович Сумкин, 24 декабря того же года переизбранный на следую-

¹ Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. II. Ч. II. Кн. I. Учреждение управления сибирских губерний и областей. – СПб., 1857. – С. 21–25.

² Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. IX. Законы о состояниях. – СПб., 1857. – С. 102–107.

³ Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. XII. Ч. II. Кн. I. Устав о городском и сельском хозяйстве. – СПб., 1857. – С. 1–23.

⁴ См.: Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. II. Ч. II. Кн. I. – С. 24–25.

⁵ См.: Рабцевич В. В. Управление городами в Сибири последней четверти XVIII – первой половины XIX в. // Сибирские города XVII – начала XX века: [Сборник]. – Новосибирск, 1981. – С. 168–170.

⁶ См.: РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 263. Л. 1–1^{об}.

ший срок за ревностную, полезную и беспорочную службу¹. Последним николаевским городским старостой был поручик Рыбин².

С 1868 г. общественное управление действовало также в Петропавловске на Камчатке. Заведование городским хозяйством и ведение общественных дел здесь также были возложены на городского старосту³. Последний избирался ежегодно вплоть до 1909 г., когда согласно п. 20 Временного положения об управлении Камчатской областью заведование городским хозяйством было возложено на Петропавловское уездное полицейское управление⁴.

В 1868 г. городское общественное управление было введено в Благовещенске. Хозяйством города стал заведовать городской голова, назначаемый военным губернатором Амурской области⁵. Этому предшествовала попытка ввести в городе более сложную структуру органов самоуправления. В 1858 г. по распоряжению губернатора был разработан проект правил об образовании в г. Благовещенске городского общественного управления⁶. При его составлении за основу были взяты основные положения «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. В виду малочисленности городского населения и незначительности городского хозяйства Благовещенска проект остался нереализованным.

Более успешным был эксперимент во Владивостоке. В конце 60-х годов XIX в. рост численности гражданского населения и развитие хозяйства поста потребовали введения в нем общественного управления. Однако Владивосток не имел еще статуса города, и в нем официально не существовало городского общества. Поэтому в 1869 г. во Владивостоке было дозволено выбрать человека «...в виде городского старосты... для разъяснения некоторых вопросов, касаю-

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 71. Л. 2–3.

² См.: Там же. Ф. 702. Оп. 7. Д. 1. Л. 23–24.

³ См.: Там же. Ф. 1. Оп. 4. Д. 259. Л. 2.

⁴ См.: Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1519. Л. 83–84; Д. 2061. Л. 13–15.

⁵ Благовещенску сто лет (1858–1958 гг.): Сб. документов и материалов. – Благовещенск, 1959. – С. 30, 512.

⁶ ГААО. Ф. 8-и. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–21.

щихся до будущего общества здешних граждан»¹. 14 марта 1869 г. восточно-сибирским генерал-губернатором М. С. Корсаковым были утверждены специально разработанные Временные правила, на основании которых в следующем году во Владивостоке было сформировано общественное управление, аналогичное предусмотренному для малолюдных городов Сибири².

27 марта 1870 г. жители Владивостока «как домовладельцы, так и имеющие земли, согласно заявлению г[осподина] начальника войск в г. Владивостоке, на основании 14 § временных правил общественного управления во Владивостоке... приложенных при предписании военного губернатора Приморской области, избрали старосту и на основании § 18 тех же правил кандидата к старосте и постановили: всем обществом обязанности старосты возложить на купца Якова Лазаревича Семёнова, а обязанности кандидата на Михаила Петрова Колесникова...»³. Приговор «за общим подписом» был представлен военному губернатору Приморской области. Из подписавшихся десять человек являлись иностранцами, участие которых допускалось Временными правилами от 14 марта 1869 г. Наиболее активно этим правом пользовались европейские иностранные подданные, составлявшие до $\frac{1}{3}$ членов общественного собрания и деятельно участвовавшие в общественных делах Владивостока⁴. О процедуре решения общественных дел в городе в те годы можно судить по следующему объявлению: «1871 г. января 11 дня, общественное управление во Владивостоке просит всех жителей города пожаловать завтра, в 3 часа после полудня, в гостиницу Арнольда для разрешения некоторых вопросов, касающихся города. Общественный староста Семенов»⁵.

Общественное управление было учреждено во Владивостоке «в виде опыта на три года», но просуществовало вплоть до применения Городового положе-

¹ Матвеев Н.П. Краткий исторический очерк г. Владивостока. — Владивосток, 1910. — С. 38–39.

² См.: РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 22–22^{об}.

³ Цит. по: Матвеев Н. П. Указ. соч. — С. 41–42.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 19^{об}–20.

⁵ Цит. по: Матвеев Н. П. Указ. соч. — С. 43–44.

ния 1870 года. Причем Владивосток стал одним из первых дальневосточных поселений, в которых были сформированы органы местного самоуправления¹.

28 февраля 1874 г. исполняющий должность военного губернатора Приморской области генерал-майор Симонов обратился к Владивостокскому общественному управлению с просьбой: во-первых, составить список лиц, имеющих право голоса на выборах; во-вторых, рассмотреть, сколько с учетом количества обывателей, имеющих право голоса, может быть учреждено избирательных собраний; в-третьих, представить соображения о том, каким образом, принимая во внимание местные обстоятельства, возможно ввести во Владивостоке в действие Городовое положение 1870 года².

На апрель 1874 г. во Владивостоке лиц, имеющих право голоса, состояло всего 107 человек³. Исходя из этого, Владивостокское общественное управление 19 апреля 1874 г. сообщило губернатору Приморской области: во-первых, что избирательных собраний может быть учреждено два, а избирателей следует разделить на два разряда, допустив к выборам иностранцев из числа европейцев; во-вторых, что возможно формирование упрощенного общественного управления, то есть без учреждения городской управы⁴.

19 декабря 1874 г. последовало заключение Приморского областного совета. Согласно этому заключению, во Владивостоке и Николаевске-на-Амуре избирателей ввиду их малочисленности следовало разделить на два разряда вместо установленных трех. Указывалось также, что нет надобности учреждать в этих местностях (согласно ст. 70 Городового положения) городских управлений, а достаточно будет лежащие на управах обязанности возложить на городских голов. Относительно допущения к выборам иностранцев в заключении отмечалось, что последние, как нерусские подданные, не могут иметь права голоса в избрании гласных⁵.

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 22–22^{об}.

² Там же. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1. Л. 87–88^{об}.

³ Матвеев Н. П. Указ. соч. – С. 57.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1. Л. 90–90^{об}.

⁵ Там же. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 23–23^{об}.

Отношением от 3 ноября 1875 г. за № 2073 генерал-майор Симонов уведомил общественное управление о введении в этом году во Владивостоке нового Городового положения. Он просил заблаговременно приготовить избирательные списки и все прочие сведения и данные, необходимые для этого¹. 15 ноября того же года по телеграфу им было дано разрешение на производство выборов гласных и городского головы во Владивостоке².

На тот момент времени право голоса во Владивостоке имели 165 человек, которые были разделены на два разряда. К первому разряду причислялось: купцов – 13, торгующих по свидетельствам – 34, мещан – 13, крестьян – 11, разночинцев – 11 (то есть всего 82 человека). Ко второму разряду относилось 83 человека, состоящих на государственной службе³.

21 ноября 1875 г. прошли первые выборы гласных в городскую думу. Было избрано 30 гласных. 30 ноября того же года состоялось открытие Владивостокской городской думы. Городским головой был избран отставной подпоручик корпуса инженер-механиков Михаил Кузьмич Федоров (общественный староста в 1873–1875 гг.⁴), а кандидатом к нему – А. К. Вальден. Результаты выборов были утверждены 16 декабря 1875 г. постановлением военного губернатора Приморской области контр-адмирала Г. Ф. Эрдмана⁵.

Первоначально все управление хозяйством Владивостока, еще не имевшего официального статуса города и являвшегося постом, сосредоточивалось единолично в руках городского головы. Таким образом, в 1875–1881 гг. штат управы был небольшим: городской голова, секретарь городской управы (он же секретарь городской думы), писец и сторож (он же рассыльный)⁶. Однако широкий круг обязанностей (контроль за правильной застройкой города, ведение дел по городским сборам и расходам, текущее делопроизводство управы и т. д.) побу-

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1. Л. 148–148^{об}.

² Там же. Д. 6. Л. 1.

³ Матвеев Н. П. Указ. соч. – С. 58.

⁴ См.: РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 203. Л. 179^{об}–180.

⁵ Там же. Д. 1. Л. 151.

⁶ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 5. Л. 171.

ждал М. К. Федорова в течение этого периода неоднократно поднимать вопрос об увеличении штата управы.

На заседании думы 19 декабря 1876 г. городской голова поставил вопрос о необходимости избрания двух постоянных членов управы. Дума постановила провести избрание членов управы в мае 1877 г. Однако постановлением от 7 мая 1877 г. дума решила «по недостаточности денежных средств» избрать лишь особое лицо для наблюдения за постройками в городе, так как благоустройство города, упорядочение частных построек, выравнивание улиц стало первоочередной задачей для городского управления Владивостока¹. Одновременно дума направила ходатайство Главному командиру портов Восточного океана о назначении в ведение общественного управления землемера и архитектора². Так было положено начало практике приглашения на городские должности (землемера, архитектора, врача) офицеров, которые не входили в штат городской управы, а считались состоящими при ней.

27 ноября 1879 г. М. К. Федоров был избран городским головой на второе четырехлетие³. В отчете за 1880 г. Федоров указывал: «...в отчетном году я заведовал делами города единолично, что при солидном развитии общественных и торговых отношений граждан далеко не удовлетворяет требованиям Владивостока»⁴. Действительно, к тому времени значительно увеличилось население Владивостока: если в 1875 г. насчитывалось 1070 человек, то в 1879 г. в городе проживало уже 8 837 человек (из них китайцев и корейцев – 3 971)⁵. В 1879 г. во Владивостоке насчитывалось 403 жилых строения (из них казенных зданий – 90), имелась фабрично-заводская промышленность (5 кирпичных заводов, 3 кожевенных и 1 паровая мукомольня), размер торговых оборотов простирался

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 21. Л. 15.

² Там же. Л. 19.

³ Там же. Д. 39. Л. 67.

⁴ Там же. Д. 55. Л. 1.

⁵ Там же. Д. 46. Л. 8; Владивосток. 1860–1960. – Владивосток, 1960. – С. 18.

до 1 860 521 рубля¹. Естественно значительно возрос и объем дел по городскому хозяйству.

В связи с этим на заседаниях думы нового состава городским головой 11 декабря 1879 г., 10 января и 2 февраля 1880 г. опять ставился вопрос об избрании членов управы. Однако дума, ссылаясь на недостаток средств для содержания управы, выступила против мнения городского головы. Было решено: предложение об избрании членов управы отклонить, обязанности замещающего городского голову возложить на одного из гласных с жалованием в 10 рублей за день замещения, для заступления на место городского головы на время его отсутствия избрать А. К. Вальдена. Несколько гласных (А. С. Балин, П. А. Шилов, С. В. Тупышев, К. А. Школьников, Я. Л. Семенов) поддержали М. К. Федорова, согласившись с тем, что «невозможно одному справиться с решением вопросов городского хозяйства». Но на заседании думы 8 марта 1880 г. в силе было оставлено прежнее постановление².

О своем противостоянии с думой М. К. Федоров неоднократно сообщал военному губернатору г. Владивостока А. Ф. Фельдгаузену. В донесениях № 154, № 160, № 421 соответственно от 1 и 8 мая и 8 сентября 1880 г. городской голова указывал: во-первых, на невозможность единоличного управления Владивостоком «при 8 000 жителей и 20 000 руб. годового дохода»; во-вторых, на незаконный порядок замещения городского головы по постановлению думы, так как по ст. 83 Городового положения замещать городского голову может исключительно член управы. М. К. Федоров также предлагал вынести вопрос на разрешение областного Присутствия по городским делам, снести с губернатором Восточной Сибири «о скорейшем рассмотрении вопроса», а при необходимости довести до сведения министра внутренних дел, «может ли в ущерб правительственным и общественным интересам портовый город, как Владивосток... управляться единолично»³.

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 46. Л. 9.

² Там же. Д. 51. Л. 1–6, 13, 16.

³ Там же. Л. 13–17, 23.

Возведение Владивостока в статус города (решение Особого совещания по делам Приамурского края было утверждено императором 28 апреля 1880 г.¹; соответствующий указ Сената был подписан 19 июля 1880 г.²) и учреждение во Владивостоке Особого присутствия по городским делам (постановление губернатора было принято 20 ноября 1880 г.³) ускорили ход дела. Распоряжением военного губернатора А. Ф. Фельдгаузена от 26 ноября 1880 г. за № 196 вопрос о создании во Владивостоке коллегиальной управы был передан на рассмотрение Особого присутствия по городским делам⁴. На состоявшемся 15 марта 1881 г. заседании было признано, «что ст. 71 Городового положения 1870 г. не может быть применяема к г. Владивостоку... в настоящее время», и принято постановление: «предложить городской думе избрать двух членов управы»⁵.

М. К. Федоровым был предложен думе (и одобрен последней) «компромиссный» вариант: избрать только одного члена управы, прямого помощника городского головы, замещающего его на время отсутствия, а вторым членом утвердить состоящего при управе архитектора, который при исполнении своих обязанностей будет следить за наружным благоустройством города⁶. Так было положено начало расширению штата городской управы. В 1882–1883 гг. избирались уже два члена управы. Кроме них при управе состояли исполняющие должности городских архитектора, землемера, врача, заведующий городскими угодьями, базарный староста, переводчик китайского языка⁷. В 1884 г. городская управа состояла из городского головы, секретаря и трех членов (в том числе старшего члена управы, заступающего на место городского головы). В состав управы вошли и председатели созданных комиссий (по оценке недвижимых имуществ, исполнительной комиссии)⁸.

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2040. Л. 2; Ф. 702. Оп. 1. Д. 31. Л. 174^{об}–175.

² Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 736. Л. 1; Ф. 28. Оп. 1. Д. 45. Л. 50.

³ Там же. Ф. 28. Оп. 1. Д. 25. Л. 15.

⁴ Там же. Д. 58. Л. 13–13^{об}.

⁵ Там же. Л. 14.

⁶ Там же. Л. 24–25.

⁷ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 76. Л. 25.

⁸ Там же. Д. 92. Л. 1.

В 1875 г. новое городское самоуправление было введено в центре Забайкальской области г. Чите. Первым городским головой был избран купец Иван Николаевич Замошников, который председательствовал в думе и возглавлял городскую управу. Другим членом управы, замещающим в необходимых случаях городского голову, стал Иван Васильевич Летомнев. Первое заседание вновь избранной городской думы состоялось 30 ноября 1875 г. Из 30 избранных гласных на заседании присутствовали 25 человек¹.

Избрание гласных Читинской думы так же, как и во Владивостоке, осуществлялось по упрощенной схеме, то есть имеющие право голоса выборщики были разделены не на три, а лишь на два разряда. Эта схема действовала в Чите и в 80-е годы. Так, при выборе гласных на четырехлетие 1887–1891 гг. из 314 выборщиков было сформировано два избирательных собрания. Первое включало 21 лицо, уплачивавшее в виде городских сборов сумму в 2 176 руб. 60 копеек. Второе собрание включало 293 человека, которые выплачивали подобного рода сумму в 2 174 руб. 90 копеек. В первом избирательном собрании сумма индивидуального сбора с выборщика колебалась от 330 руб. 50 коп. до 45 руб., а во втором – от 40 руб. до 50 коп. Как первое, так и второе собрания избирали равное число гласных – по 15 человек².

В том же 1875 г. Городовое положение было введено и во втором городе Забайкальской области – Верхнеудинске. На двух избирательных собраниях имеющие право голоса горожане избрали 36 гласных Верхнеудинском городской думы. 9 ноября 1875 г. дума образовала городскую управу, включающую ее председателя (городского голову) и двух членов³.

Последующие выборы в думу Верхнеудинска вплоть до введения нового Городового положения 1892 г. осуществлялись посредством проведения двух

¹ Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.: Очерки истории. – Владивосток, 2002. – С. 76.

² Там же. – С. 76–77.

³ Замула И.Ю. Верхнеудинское городское самоуправление // Гуманитарные исследования молодых ученых Бурятии. – Улан-Удэ, 1996. – С.109–110.

избирательных собраний. При этом не всегда избирательная кампания проходила без происшествий. Так, в марте 1888 г. Забайкальское присутствие по городским делам определило выборы гласных городской думы, произведенные 18 января 1888 г. вторым избирательным собранием Верхнеудинска, отменить и назначить таковые вновь. А причиной такого решения стали нарушения порядка голосования, попытка спаивания выборщиков, что вызвало справедливые жалобы со стороны избирателей¹.

В этот же период в Забайкалье новое городское самоуправление было создано и в г. Троицкосавске. А в 1883 г. в составе думы этого города было 42 гласных, городская управа включала городского голову, двух членов и двух кандидатов². В прочих забайкальских городах общественное управление было введено в упрощенном виде. На 1883 г. оно действовало в Нерчинске, Селенгинске, Баргузине³.

Следующим дальневосточным городом, в котором было введено Городовое положение 1870 г., стал Благовещенск. В соответствии с предписанием канцелярии военного губернатора Амурской области благовещенскому городскому общественному управлению новый закон был введен в действие с 1 января 1876 года⁴. Первая Благовещенская городская дума была избрана на 1876–1880 гг. Население города в это время составляло около 8 тысяч человек, а горожан с правом голоса было всего 376 человек. Избрано было в первую думу 30 гласных⁵. Благовещенск был единственным дальневосточным городом, в котором выборы в городскую думу проводились по трем избирательным собраниям⁶. С первого же четырехлетия в Благовещенске была сформирована полноценная городская управа. Вместе с городской головой в нее избрали и двух

¹ Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Указ. соч. – С. 77.

² К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 50. – С. 9.

³ К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 46. – С. 7.

⁴ Благовещенску сто лет (1858–1958 гг.): Сб. документов и материалов. – С. 33.

⁵ Памятная книжка Амурской области на 1901 г. – Благовещенск, 1901. – С. 117.

⁶ См.: ГААО. Ф. 8-и. Оп. 1. Д. 12. Л. 1–45.

членов. Первым городским головой Благовещенска стал купец первой гильдии Михаил Осипович Мокеевский¹.

Новые органы общественного управления в 1876 г. были сформированы и в областном центре Приморской области. В силу особых условий (прежде всего, из-за малочисленности избирателей), городское самоуправление в Николаевске-на-Амуре, как и во Владивостоке, было введено в упрощенном виде. Избиратели делились только на два разряда, и обязанности управы возлагались единолично на городского голову². На должность городского головы в ходе заседания Николаевской городской думы, состоявшегося 29 февраля 1876 г., был избран купец первой гильдии Тютюков³.

При формировании органов городского общественного управления в Николаевске-на-Амуре возникли определенные затруднения. Яркий пример – ситуация при избрании гласных Николаевской городской думы на четырехлетие 1888–1892 гг. Согласно составленному списку в ноябре 1887 г. в городе насчитывалось 137 лиц, имеющих право участия в выборах гласных городской думы. Из них треть городских сборов уплачивали три торговых товарищества и интендантство, другую треть – пять купцов, составлявших с товариществами одно избирательное собрание, остальную треть – прочие 128 человек, составлявших второе избирательное собрание. Николаевская городская дума, принимая во внимание, что из девяти избирателей первого собрания лишь трое находились на месте, а остальные не могли участвовать в выборах даже посредством представителей, что даже всем девяти избирателям «неудобно и несогласно с духом закона» предоставлять избрание 15 гласных, постановлением от 23 ноября 1887 г. за № 48 ходатайствовала перед военным губернатором Приморской области о разрешении сформировать в Николаевске одно избирательное собрание⁴. И. д. губернатора Приморской области Я. П. Омелянович-Павленко

¹ Летопись Амурской области. Т. 1. – Благовещенск, 1998. – С. 26.

² РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 23–23^{об}.

³ Там же. Ф. 702. Оп. 7. Д. 1. Л. 23^{об}.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 146–146^{об}.

представил это ходатайство на усмотрение приамурского генерал-губернатора (см. представление от 5 января 1888 г. за № 76). Признавая ходатайство уважительным, и. д. приамурского генерал-губернатора И. Г. Баранов направил его министру внутренних дел (см. телеграмму от 29 января 1888 г. за № 270). В ответ телеграммой от 13 февраля 1888 г. за № 19422 Министерство внутренних дел уведомило о том, что избрание гласных Николаевской городской думы на новое четырехлетие одним избирательным собранием как несогласное с законом не может быть допущено, но со стороны министерства не встречается препятствий к разделению избирателей на два разряда с отнесением к первому разряду более 15 лиц, по усмотрению и. д. генерал-губернатора, хотя бы они уплачивали и свыше половины суммы городских сборов. Эта же мера применялась и при проведении выборов гласных Николаевской городской думы на четырехлетие 1892–1896 гг. Таким образом, в силу особых обстоятельств власти вынуждены были делать исключение из принципа «соразмерности прав и обязанностей», установленного законом 1870 г.¹

Однако и допускавшиеся исключения не всегда позволяли устранить возникавшие затруднения. Так, николаевский городской голова в донесении на имя военного губернатора Приморской области сообщал, что на происходивших 16 и 17 мая 1888 г. выборах гласных городской думы «не только не осталось не забаллотированных лиц для комплекта кандидатов, но даже была произведена на основании 38-й статьи Городового Положения перебаллотировка забаллотированных лиц, чтобы составить комплект гласных думы, и таким образом, строго придерживаясь 49-й статьи Городового Положения, ...некем заменить выбывающих гласных». Поэтому городской голова Николаевска-на-Амуре просил разрешения «выбывающих гласных замещать лицами, которые получили на выборах хотя и менее половины голосов наличных избирателей, но более против других баллотировавшихся»².

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 148, 161–164.

² Там же. Л. 157^{об}–158.

Со своей стороны, и. д. приморского военного губернатора Я. П. Омелянович-Павленко в представлении на имя приамурского генерал-губернатора от 12 сентября 1888 г. за № 9478 заключал, что «приведенные обстоятельства указывают на полную несостоятельность дальнейшего бытия городского самоуправления в Николаевске, которое приходится формировать из 137 человек избирателей однородного состава, не могущих выбрать из своей среды гласных думы и кандидатов к ним». В связи с этим и. д. военного губернатора Приморской области полагал, что «Николаевская городская дума вряд ли может существовать, и потому следовало бы предложить городскому обществу обсудить этот вопрос»¹.

Однако приамурский генерал-губернатор А. Н. Корф был убежден, что «затруднения, встреченные в городе Николаевске при выборе гласных в Городскую Думу и кандидатов к ним, носят на себе временный характер и в будущем легко могут устраниться сами собою». Кроме того, по мнению А. Н. Корфа, не было «никакой надежды, чтобы на упразднение городского самоуправления в Николаевске согласилось Министерство внутренних дел, которое, напротив того, донныне лишь было озабочено скорейшим введением во все городские поселения Империи Городового Положения 1870 года, установившего самоуправление»². Это предопределило сохранение городского самоуправления в Николаевске-на-Амуре.

Николаевск-на-Амуре был последним в ряду дальневосточных городов, в которых было введено Городовое положение 1870 г. В 80-е годы XIX в. неоднократно обсуждался вопрос о применении данного положения к г. Хабаровке, но положительное решение так и не было принято.

В связи с возведением Хабаровки в статус города (по высочайшему повелению 28 апреля 1880 г.) в ней надлежало образовать городское общественное управление. 20 октября 1880 г. Приморский областной совет, обсудив вопрос,

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 158–158^{об}.

² Там же. Л. 159–159^{об}.

признал, что «учреждение общественного управления в Хабаровке по новому Городовому положению было бы крайне обременительно» по причине незначительности городских доходов и малочисленности обывателей, владеющих недвижимостью¹. Поэтому постановлением военного губернатора Приморской области М. П. Тихменева от 1 ноября 1880 г. за № 2986 городское общественное управление в Хабаровке вводилось на основании соответствующих статей Устава о городских обывателях. При этом военный губернатор признал «необходимым учредить ныне же из среды городских обывателей особую Комиссию в том составе, в каком сами обыватели признают это необходимым», и постановил: «...Комиссии этой до образования городского управления присвоить характер и значение учреждения учредительного, а... когда последует разрешение генерал-губернатора Восточной Сибири на выбор городского старосты, оставаться при нем... в качестве совещательного по хозяйственным делам учреждения...»². После получения разрешения восточно-сибирского генерал-губернатора городскому обществу Хабаровки надлежало избрать городского старосту, который одновременно занимал бы и должность председателя комиссии. Вопросы, подлежавшие обсуждению этой комиссии, предлагались военным губернатором Приморской области³. Учреждение комиссии придавало особенность общественному управлению Хабаровки по сравнению с другими малонаселенными городами Восточной Сибири, в которых хозяйственное управление сосредоточивалось единолично в руках городского старосты.

6 ноября 1880 г. состоялись выборы 15 членов комиссии. В числе избранных оказались 6 мещан, 5 купцов и 4 чиновника⁴. В тот же день состоялись выборы председателя комиссии. Им стал купец второй гильдии И. М. Протодьяконов, получивший при баллотировке большинство в 13 голосов. Купец второй гильдии И. Р. Рафаилов, за кандидатуру которого было подано 12 голосов, стал за-

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 978. Л. 7–7^{об}.

² Там же. Л. 15.

³ Там же. Л. 15^{об}.

⁴ Там же. Л. 3–6, 11, 18.

ступающим место председателя комиссии в случае его отсутствия. Результаты выборов были утверждены постановлением приморского губернатора от 6 ноября 1880 г. за № 3003¹. Постфактум постановление М. П. Тихменева об учреждении в Хабаровке распорядительной комиссии было одобрено генерал-губернатором Восточной Сибири Д. Г. Анучиным (см. отношение от 16 января 1881 г. за № 55)².

5 ноября 1880 г. по телеграфу (телеграмма № 7291) было получено разрешение восточно-сибирского генерал-губернатора на проведение в Хабаровке выборов городского старосты³. 26 ноября 1880 г. в собрании городского общества большинством в 57 голосов городским старостой был избран И. М. Протодяконов. Кандидатом к нему стал мещанин Н. А. Першин. Оба утверждены губернатором М. П. Тихменевым в указанных должностях. Городское собрание определило также размер годового жалованья: городскому старосте – 1 200 рублей и секретарю – 1 000 рублей⁴.

Такая форма общественного управления просуществовала в Хабаровке до конца 1893 г. За это время в должности городского старосты побывали три человека. Первый хабаровский городской староста И. М. Протодяконов, вне сомнения, относился к энергичным натурам и немало сделал на благо города. Он занимал должность до 1886 г., когда сложил с себя многохлопотные полномочия вследствие ухудшения здоровья. Произошло это еще до истечения очередного срока его пребывания на посту городского старосты. Городским старостой Хабаровки приамурский генерал-губернатор А. Н. Корф назначил П. Д. Михайлова. Вскоре был восстановлен выборный характер этой должности. 6 декабря 1887 г. городским старостой был избран потомственный дворянин С. И. Бахалович, который отличался исключительной предприимчивостью и умением ладить с людьми. В должности городского старосты С. И. Бахалович проявил се-

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 978. Л. 19.

² Там же. Ф. 702. Оп. 7. Д. 1. Л. 11–12^{об}.

³ Там же. Л. 3.

⁴ Там же. Ф. 1. Оп. 1 Д. 978. Л. 48, 51, 56.

бя активным деятелем, вследствие чего был избран на второй срок. Таким образом, он пробыл в этой должности с 1887 по 1893 год¹.

В 1893 г. в Хабаровке было введено в действие Городовое положение 1892 г. Этому предшествовала следующая процедура. Во исполнение циркулярного предложения министра внутренних дел от 24 июля 1892 г. за № 7157 военным губернатором Приморской области П. Ф. Унтербергером телеграммой от 11 ноября 1892 г. за № 1096 был сделан запрос городскому старосте о том, в каком объеме возможно ввести в Хабаровке новое Городовое положение и к какой категории возможно причислить город в отношении имущественного ценза для избирателей. Поставленные губернатором вопросы староста передал на рассмотрение комиссии по благоустройству г. Хабаровки. Принимая во внимание местные условия, комиссия пришла к единогласному заключению, что Городовое положение необходимо ввести в полном объеме с причислением Хабаровки в отношении имущественного ценза для избирателей к областным городам. Постановление комиссии от 12 ноября 1892 г. за № 19 было сообщено военному губернатору Приморской области². Приморский губернатор придет к аналогичному заключению, с которым согласится министр внутренних дел. Последним телеграммой от 7 июня 1893 г. за № 3522 будут даны соответствующие указания³. Таким образом, в Хабаровке новое Городовое положение ввдилось в полном объеме, и к участию в выборах допускались лица, владеющие недвижимостью на сумму не менее 1 000 рублей.

Во исполнение предписания военного губернатора от 15 июня 1893 г. за № 9687 хабаровский городской староста представил списки избирателей: первоначальный (при донесении от 14 июля 1893 г. за № 646), а затем исправленный и дополненный (при донесении от 3 сентября 1893 г. за № 801)⁴. Наконец, телеграммой от 8 октября 1893 г. за № 654 хабаровский городской староста со-

¹ Подробнее см.: Востриков Л.А., Востоков З.В. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом. – Хабаровск, 1991. – С. 18–22.

² См.: РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960. Л. 1–1^{об}; Ф. 702. Оп. 7. Д. 1. Л. 199–202.

³ Там же. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960. Л. 3.

⁴ Там же. Л. 4–13^{об}, 17–21а^{об}.

общил приморскому губернатору для утверждения заключение комиссии о наиболее благоприятном времени для назначения выборов гласных. Выборы были назначены на 5 декабря 1893 г. Результаты выборов были утверждены 28 декабря 1893 г. Окончательный список включал фамилии 26 гласных и 3 кандидатов к ним¹.

В соответствии с указаниями министра внутренних дел и на основании ст. 90 Городового положения 1892 г. надлежало также избрать городского голову и членов городской управы. Заседание думы, на которое явились 22 гласных, состоялось 23 января 1894 г. Городским головой был избран хабаровский купец первой гильдии В. Ф. Плюснин. Предлагались кандидатуры М. П. Щербины, Ф. В. Кентмана, Г. Т. Орлова, К. М. Наумова и Д. Н. Туговикова, но они от баллотировки отказались. Первым членом управы и заступающим место городского головы был избран коллежский секретарь А. А. Рассушин, вторым членом управы – титулярный советник К. М. Наумов. По результатам баллотировки кандидатами к членам управы стали А. Л. Сухоруков и Г. Т. Орлов. Секретарем управы (и думы) был избран титулярный советник В. Н. Оводов, прежде исполнявший должность секретаря общественного управления г. Хабаровки по вольному найму².

Однако сформировать исполнительный орган самоуправления г. Хабаровска³ с первой попытки все же не удалось. Избранный городским головой В. Ф. Плюснин, кандидатура которого была предложена в его отсутствие и, надо полагать, без его предварительного согласия, сообщил из Москвы телеграммой от 29 января 1894 г. за № 216510 о своем отказе от этой должности. Канцелярия приамурского генерал-губернатора отношением от 24 января 1894 г. за

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960. Л. 24–27, 61–64.

² Там же. Л. 73–75.

³ Одновременно с введением в действие Городового положения в Хабаровке последняя была переименована в Хабаровск. Ходатайство о том было направлено министру внутренних дел приамурским генерал-губернатором С.М. Духовским 9 октября 1893 г. телеграммой за № 2738. Высочайшее соизволение последовало 21 октября 1893 г. (См.: РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 183. Л. 49, 58, 60, 97).

№ 86 уведомила хабаровского городского старосту С. И. Бахаловича, что надворный советник А. Л. Сухоруков «относить какие-либо посторонние обязанности без ущерба для службы не может, а потому не может быть допущен к исправлению должности, на которую он избран городской Думою»¹. В. Н. Овдов в феврале 1894 г. уведомит городского старосту, что он отказывается от должности городского секретаря «вследствие представившегося ему случая определиться на службу, дающую более материальных выгод...»².

В связи с этим С. И. Бахаловичу еще дважды придется созывать Хабаровскую городскую думу для избрания должностных лиц городского самоуправления. 2 февраля 1894 г. городским головой был избран военный инженер, полковник В. Г. Мооро. Однако военный министр не разрешил ему занять эту должность³. Поэтому 12 февраля 1894 г. состоялось еще одно заседание гласных Хабаровской городской думы. Городским головой был избран А. А. Расушин, за десять дней до этого забаллотированный⁴. На ставшую вакантной должность первого члена управы и заступающего место городского головы был избран верхнеудинский мещанин Д. Н. Туговиков (вторым членом управы остался К. М. Наумов). Кандидатом к членам управы, наряду с Г. Т. Орловым, стал Г. И. Мурашев⁵. Указанные лица приказом военного губернатора Приморской области от 26 марта 1894 г. за № 59 были утверждены в должностях и с 1 апреля 1894 г. приступили к исполнению обязанностей. Должность же городского секретаря долго оставалась вакантной⁶.

Введению Городового положения 1892 г. в прочих дальневосточных городах предшествовало, как и в случае с Хабаровском, выяснение вопросов о том, в каком объеме следует вводить новое положение и к какой категории следует причислить тот или иной город по имущественному цензу для избирателей. В

¹ РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960. Л. 109–109^{об}.

² Там же. Л. 83^{об}–84.

³ Там же. Л. 77, 81.

⁴ Там же. Л. 126, 131.

⁵ Там же. Л. 82.

⁶ Там же. Л. 158^{об}, 161–164, 167.

полном объеме новое Городовое положение было введено в 1894 г. в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске, Благовещенске, Владивостоке и Николаевскена-Амуре. По имущественному цензу для избирателей центры Забайкальской, Амурской и Приморской областей были приравнены к губернским городам, а г. Николаевск – к уездным. Во всех указанных городах Городовое положение 1892 г. вводилось, не ожидая окончания срока полномочий действовавших органов местного самоуправления¹. Количественный и качественный состав городских общественных управлений, сформированных на основании Городового положения 1870 г., был удовлетворительным. По этой причине местная администрация (военный губернатор Приморской области и генерал-губернатор Приамурского края) ходатайствовала о продлении полномочий думы и управы г. Владивостока до декабря 1895 г. Однако ходатайство не было удовлетворено министром внутренних дел². Центральная власть стремилась реформировать городское самоуправление на восточной окраине России в кратчайшие сроки.

К 1895 г. в забайкальских городах Нерчинске, Селенгинске, Баргузине и Акше было сформировано упрощенное общественное управление³. Распорядительным органом являлось собрание городских уполномоченных (вместо городской думы). Уполномоченные избирались сходом местных домохозяев из числа владельцев недвижимого имущества стоимостью не менее 100 рублей. Функции исполнительного органа городского самоуправления (управы) возлагались на городского старосту и его помощника, избравшихся собранием уполномоченных. В случае необходимости, признанной губернатором, могли быть избраны два помощника⁴.

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 183. Л. 4–6^{об}, 21–27, 50, 56; Ф. 28. Оп. 1. Д. 177. Л. 96, 118, 124–124^{об}, 131; Д. 178. Л. 10–11, 28–28^{об}, 42.

² Там же. Ф. 28. Оп. 1. Д. 162. Л. 36–36^{об}, 40–40^{об}.

³ См.: Там же. Ф. 702. Оп. 1. Д. 183. Л. 144–145^{об}.

⁴ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб., 1895. – С. 436; РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 183. Л. 144–145^{об}.

Тогда же в 1895 г. торговые люди и крестьяне с. Никольского Приморской области обратились к властям с просьбой о преобразовании села в город¹. К этому времени, благодаря своему центральному положению и расположению на пересечении путей сообщения, Никольское превратилось в военный, административный и торгово-промышленный центр Южно-Уссурийского края с быстро растущим, преимущественно несельскохозяйственным населением. На 1 января 1896 г. в Никольском проживало 10 379 человек, а к началу 1898 г. – почти 18 тысяч человек. Из 292 семей, состоявших в сельском обществе Никольского на 1896 г., лишь 150 занимались хлебопашеством, а остальные 142 семьи – различными ремеслами, промыслами и торговлей. С 1893 г. по 1896 г. размер оборотов торговли и промышленности возрос с 1 400 000 руб. в год до 2 000 000 руб., стоимость частных построек увеличилась с 450 000 руб. до 700 000 руб. с лишним. Дальнейшее развитие Никольского, его благоустройство, развитие здравоохранения и образования тормозились ограниченными возможностями сельского общественного управления².

Приморским областным правлением был подготовлен ряд документов, подтверждающих необходимость преобразования с. Никольского в город с введением в нем упрощенного городского самоуправления. 15 апреля 1896 г. состоялся сельский сход, в котором приняли участие более $\frac{2}{3}$ домохозяев Никольского. Единогласно был принят приговор о согласии общества на преобразование Никольского в город³. Приамурский генерал-губернатор С. М. Духовской поддержал ходатайство областной администрации от 7 мая 1896 г., подготовленное старшим советником Приморского областного управления А. В. Сухановым. 3 апреля 1898 г. положение Комитета министров «Об образовании в Южно-Уссурийской округе Приморской области города под названием Никольск-Уссурийский» было утверждено императором Николаем II. Согласно

¹ Никольск-Уссурийский: страницы истории. Документы и материалы. – Владивосток, 2003. – С. 8.

² РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 1123. Л. 152; Ф. 702. Оп. 5. Д. 58. Л. 241–255; Коляда А.С., Кузнецов А.М. Никольск-Уссурийский: штрихи к портрету. – Уссурийск, 1997. – С. 41.

³ Никольск-Уссурийский: страницы истории: Документы и материалы. – С. 21–55.

положению, министру внутренних дел предоставлялось право сделать распоряжения о введении в Никольске-Уссурийском упрощенного общественного управления на основаниях, указанных в приложении к ст. 22 Городового положения 1892 года¹.

В соответствии с распоряжениями министра внутренних дел и местных властей в Никольске-Уссурийском 15–16 декабря 1898 г. прошли первые выборы в собрание городских уполномоченных и избрание городского старосты. К участию в сходе домохозяев допускались владельцы торговых или промышленных заведений, а также иной недвижимости стоимостью не менее 100 руб., подлежащей обложению в пользу города. По оценке, произведенной в 1896 г. в Никольском насчитывалось 368 лиц, обладающих необходимым имущественным цензом. Из них 15 человек по закону не могли быть допущены к участию в выборах, а именно: ссыльные; подвергшиеся по суду ограничениям прав состояния; подвергшиеся тюремному заключению. За два последующих года число полноправных избирателей возросло до 444 человек. На сход явились 111 домохозяев, определивших имена 15 уполномоченных и троих кандидатов. На должность городского старосты был избран Василий Акимович Калинин, утвержденный в этой должности приказом военного губернатора Приморской области 30 января 1899 года². Сведения об избрании на первое четырехлетие помощника городского старосты в выявленных источниках отсутствуют.

В дальнейшем выборы в органы упрощенного общественного управления г. Никольска-Уссурийского проводились еще дважды – в 1903 и 1907 гг. При этом, как отмечал позднее в своем докладе городской староста, «даже незначительный состав уполномоченных (15 человек) почти всегда был в некомплекте»³. На должность городского старосты оба раза переизбирался В. А. Калинин. Таким образом, он бессменно занимал этот пост до 1912 г. Помощниками го-

¹ Никольск-Уссурийский: страницы истории: Документы и материалы. – С. 67–68.

² Калинин В.А. Исторический очерк города Никольска-Уссурийского. – Никольск-Уссурийский, 1913. – С. 35, 80; Никольск-Уссурийский: страницы истории: Документы и материалы. – С. 42–43, 146.

³ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 338. Л. 103–104^{об}.

родского старосты избирались В. Н. Козлов (в 1903 г.) и П. М. Семерич (в 1907 г.)¹.

В 1909 г. по результатам специального доклада городского старосты собрание уполномоченных возбудило ходатайство о введении городского самоуправления в полном объеме². Основанием для этого послужил рост населения и увеличение оборота промышленности и торговли. Ходатайство было удовлетворено. Положением Совета министров, высочайше утвержденным 2 июня 1910 г., Никольск-Уссурийский был исключен из списка городских поселений с упрощенным общественным управлением, и в нем в полном объеме вводилось Городовое положение 1892 г., начиная с четырехлетия 1911–1914 годов³.

19 июня 1911 г. прошли выборы в городскую думу. Были избраны 40 гласных и 7 кандидатов. 31 августа 1911 г. состоялось первое заседание городской думы. Гласные избрали председательствующего в городской думе в случаях, указанных в ст. 120 Городового положения 1892 г. Был избран и утвержден в этом звании С. А. Башинский⁴. К формированию же городской управы и выборам городского головы гласные приступили только конце года. Возможно, причина этого в том, что выборы в городскую думу, по замечанию В. А. Калинина, «прошли очень оживленно и носили страстный характер»⁵. Потребовалось время, чтобы «страсти» улеглись. Тем не менее, накал борьбы наблюдался и при формировании исполнительного органа самоуправления г. Никольска-Уссурийского.

12 декабря 1911 г. состоялось заседание городской думы по выборам городского головы и членов управы. На должность городского головы были выдвинуты кандидатуры А. А. Виноградова, С. Е. Гарнака, В. А. Калинина, В. Н. Коз-

¹ Коляда А.М., Кузнецов А.М. Указ. соч. – С. 100, 124, 136.

² Никольск-Уссурийский: страницы истории: Документы и материалы. – С. 76.

³ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 71; Никольск-Уссурийский: страницы истории: Документы и материалы. – С. 73–76.

⁴ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 78–81; Коляда А.М., Кузнецов А.М. Указ. соч. – С. 145–146.

⁵ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 79.

лова. По результатам баллотировки был избран В. Н. Козлов (32 избирательных голоса и 11 неизбирательных голосов; все прочие кандидаты забаллотированы)¹. Утвержден в должности военным губернатором Приморской области в начале 1912 г., а до этого времени свои обязанности исполнял городской староста В. А. Калинин². Выборы же членов городской управы 12 декабря не состоялись, поскольку все предложенные кандидатуры были забаллотированы. В ходе повторных выборов первым членом управы и заступающим место городского головы был избран Н. И. Апполунин, вторым членом управы – П. Н. Хоменко. По причине неутверждения Н. И. Апполунина в должности военным губернатором Приморской области выборы первого члена управы и заступающего место городского головы пришлось проводить еще раз. В результате эту должность занял С. Е. Гарнак³.

До 1917 г. Городовое положение 1892 г. было введено еще в одном дальневосточном городе – Зейской Пристанн. Этот город был образован согласно высочайшему повелению от 12 марта 1906 г.⁴ из поселков Зейская Пристань и Зейская Слободка, развившихся благодаря своему расположению на зейском речном пути и развитию золотодобычи в Зейском горном округе. Одновременно вновь образованный город был причислен к поселениям с городским упрощенным общественным управлением. Городское самоуправление в Зейской Пристанн было окончательно сформировано и начало функционировать с декабря 1906 года⁵.

Таким образом, органы бессловного территориального самоуправления в последней четверти XIX – начале XX в. были сформированы в тринадцати дальневосточных городах из восемнадцати. То обстоятельство, что самоуправление вводилось в отсутствие достаточных социально-экономических условий, отрицательно сказывалось, в первую очередь, при формировании органов об-

¹ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 82.

² См.: РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 2040.

³ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 82; Коляда А.М., Кузнецов А.М. Указ. соч. – С. 147, 168.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. – № 27528.

⁵ См.: РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 968. Л. 62–63.

ществленного управления. Почти всякий раз приходилось производить дополнительные выборы, так как в результате коренных выборов получался более или менее значительный недобор гласных и кандидатов к ним. Влияние оказывала и процедура голосования. Согласно закону выборы производились баллотировкой шарами, и для избрания в гласные или в кандидаты к ним необходимо было получить абсолютное большинство избирательных голосов.

Как уже отмечалось, Городовые положения 1870 г. и 1892 г. резко ограничивали круг городских избирателей. Так, во Владивостоке право участия в выборах, проводимых по Положению 1870 г., получила незначительная часть городского населения. Численность избирателей составила: в 1875 г. – 165 человек (5,5 % российскоподанных горожан), в 1879 г. – 200 (4,1 %), в 1883 г. – 314 (5 %), в 1887 г. – 325 (3,5 %). В Чите при выборах первой городской думы в 1875 г. правом голоса обладали 4,9 % жителей, в 1887 г. третий состав думы могли избирать 4,98 % горожан¹. При выборах Верхнеудинской городской думы в 1875–1891 гг. правом голоса обладали не более 6 % жителей². Близкие цифры наблюдались при выборах городской думы Благовещенска в 1876 г. (4,7 %)³. Таким образом, доля избирателей не превышала, как правило 5 %. Удельный вес избирателей был в 2–3 раза ниже, чем в городах Европейской России с сопоставимой численностью населения. Это обусловлено следующими факторами: во-первых, значительную часть городского населения составляли военные, большей частью нижние чины, не владевшие недвижимостью в городе; во-вторых, значительную часть купцов составляли иностранные подданные, не пользовавшиеся избирательными правами по Городовому положению; в-третьих, российскоподанные купцы и мещане в 1870 – 1890-е гг. составляли 5–15 % населения, что в среднем было ниже, чем в городах Европейской России⁴. Сказывались также активные миграционные процессы, присущие Даль-

¹ Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Указ. соч. – С. 80.

² Там же.

³ Летопись Амурской области. Т. 1. – С. 26.

⁴ Позняк Т. З. Указ. соч. – С. 18.

нему Востоку. Вследствие ценза оседлости многие горожане, из числа обладавших необходимым имуществом, не могли быть внесены в избирательные списки в основном из-за недавнего прибытия в город¹.

В период действия Городового положения 1892 г., еще более ограничившего избирательные права городского населения, удельный вес избирателей заметно сократился. Причем усматривается определенная закономерность: чем больше численность городского населения, тем меньше удельный вес лиц, наделенных избирательными правами. В Хабаровске в 1893 г. из 7 908 жителей имели право участвовать в выборах в городскую думу 2,57%². В 1914 г. при увеличении населения города в 6,7 раза число избирателей снизилось до 0,63% от числа жителей города³. Во Владивостоке численность избирателей составила: в 1898 г. – 384 человека (1,7%); в 1902 г. – 510 (1,6%); в 1906 г. – 390 (0,6%)⁴. При избрании в 1898 г. первого собрания уполномоченных г. Никольска-Уссурийского удельный вес избирателей составлял 3,4%. В 1907 г. количество избирателей было 654 человека (2,9%). В выборах же гласных Никольск-Уссурийской городской думы в 1911 г. могли принимать участие 538 человек (2,2%)⁵.

Обращает на себя внимание и тот факт, что число избирателей, воспользовавшихся своим правом, было относительно невелико. Так, во Владивостоке участие в выборах в 1875 г. приняли 43 избирателя из 165 (26,1%), в 1879 г. – 95 из 200 (47,5%), в 1883 г. – 125 из 314 (39,8%), в 1887 г. – 119 из 325 (36,6%)⁶. В Чите в выборах городского самоуправления в 1875 г. приняли участие 65 избирателей из 271, имеющих на это право (23,99%). В избрании глас-

¹ Иконникова Т.Я. Хабаровская городская дума в годы первой мировой войны (1914–1917 гг.) // Власть и управление на востоке России. – Хабаровск, 1997. – № 0. – С. 50.

² РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 4. Д. 960. Л. 18–21а^{об}; ГАХК. Ф. Р-849. Оп. 1. Д. 100. Л. 13.

³ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 927. Л. 63–63^{об}, 96–101; ГАХК. Ф. Р-849. Оп. 1. Д. 298. Л. 11; Приморская область. Список населенных мест со статистическими данными о каждом поселении, составленный по официальным сведениям. – Владивосток, 1915. – С. 46.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 960. Л. 251–251^{об}; Д. 259. Л. 107–114; Д. 306а. Л. 222–222^{об}; Владивосток: Сб. исторических документов (1860–1907 гг.). – Владивосток, 1960. – С. 192.

⁵ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 80; Коляда А.С., Кузнецов А.М. Указ. соч. – С. 41, 189.

⁶ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1. Л. 151; Д. 39. Л. 35–37; Д. 80. Л. 112–119; Д. 106. Л. 100–102^{об}, 105–109^{об}.

ных первой Верхнеудинской городской думы участвовали 76 человек, то есть около 15%¹. В Благовещенске в 1876 г. из 376 горожан, имевших право голоса, в выборах первой думы участвовали лишь 82 человека, то есть 21,8%². Не лучше обстояло дело и в других городах региона.

Абсентеизм избирателей сохранялся и в период действия Городового положения 1892 года. Во Владивостоке приняли участие в городских выборах: в 1894 г. – 115 человек из 307 избирателей (37,5%); в 1898 г. – 135 из 384 (35,2%); в 1902 г. – 192 из 510 (37,6%); в 1906 г. – 85 из 390 (21,8%); в 1910 г. – 215 из 557 (38,6%); в 1910 г. в повторных выборах – 198 из 546 (36,3%)³. В Благовещенске явка избирателей составила: в 1902 г. – 314 из 677 человек (46,4%); в 1906 г. – 181 из 790 (22,9%); в 1910 г. – 637 из 1159 (54,96%)⁴. В Хабаровске участие в выборах гласных приняли: в 1902 г. – 136 из 339 избирателей (40,1%); в 1906 г. – 99 из 353 (21,03%); в 1910 г. – 202 из 430 (46,98%); в 1914 г. – 260 из 600 человек (43,3%); в повторных выборах 1914 г. – 92 из 334 (27,5%)⁵. В Николаевске-на-Амуре явились на выборы: в 1902 г. – 44 из 89 человек (49,4%); в 1906 г. – 38 из 151 (25,2%); в 1910 г. – 88 из 176 (50%)⁶.

Абсентеизм избирателей в городах с упрощенным общественным управлением был заметно выше. Так, в Никольске-Уссурийском в выборах уполномоченных участвовали: в 1898 г. – 111 человек из 444 избирателей (25%); в 1903 г. – 108 из 623 (17,3%); в 1907 г. – 85 из 654 (13%). В выборах же гласных в 1911 г. приняли участие: 2 января – 217 человек из 532 избирателей (40,8%); 19 июня (в повторных выборах) – 177 из 538 (32,9%)⁷. В г. Зейская Пристань

¹ Куриленко И.В. Читинская городская дума // Читинский архивный вестник. – Чита, 2001. – № 2. – С. 66; Замула И.Ю. Указ. соч. – С. 109.

² Памятная книжка Амурской области на 1901 г. – С. 117.

³ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 927. Л. 59–60; Ф. 28. Оп. 1. Д. 177. Л. 92–95; Д. 202. Л. 237–240; Д. 259. Л. 194–195; Д. 306а. Л. 97–98; Д. 367. Л. 251–252⁰⁰.

⁴ Там же. Ф. 28. Оп. 1. Д. 968. Л. 57.

⁵ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 927. Л. 63–63⁰⁰; 96–101.

⁶ Там же. Л. 65.

⁷ Там же. Л. 72; Калинин В.А. Указ. соч. – С. 80.

явка избирателей составила: в 1906 г. – 64 человека из 377 (16,98 %); в 1910 г. – 53 из 252 (21,03 %) ¹.

Приведенные данные свидетельствуют также, что характерной чертой выборов во всех дальневосточных городах являлся спад активности избирателей в период революции 1905–1907 гг. и при проведении повторных выборов.

Характерной чертой процесса формирования органов городского самоуправления на Дальнем Востоке является отсутствие среди избирателей представителей поместного дворянства. Офицеры, чиновники, предприниматели из дворян были, но они не составляли отдельной группы избирателей как представителей привилегированного сословия светских землевладельцев и относились к соответствующим социальным группам – офицерству, чиновничеству, торгово-промышленникам и т. д. Весьма малочисленной являлась и такая категория избирателей, как духовенство. Так, за время действия Городового положения 1870 г. в список лиц, имевших право выбора гласных во Владивостокскую городскую думу, был внесен только один священнослужитель. Причина в том, что на Дальнем Востоке отсутствовало дворянское землевладение и что во Владивостоке, как и в других городах региона, ни церковная организация, ни ее члены не являлись (за редчайшим исключением) владельцами недвижимого имущества, подлежавшего взиманию оценочного сбора в городской доход ².

Во Владивостоке офицеры и чиновники составляли наиболее многочисленную группу лиц, имевших право участвовать в выборах. Владивосток ко времени введения в нем Городового положения являлся уже важным административным центром, главным портом и основной военно-морской базой на Дальнем Востоке России. Казна не строила здесь казенных домов и не раздавала их офицерам и чиновникам (как это было, например, в Николаевске-на-Амуре), а, напротив, служащие и офицеры, получив субсидии, строили дома сами ³. В ре-

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 968. Л. 61.

² Тригуб Г.Я. Городовое положение 1870 г. и социальный состав Владивостокского городского общественного управления // Шестая дальневосточная конференция молодых историков. Сборник материалов. – Владивосток, 2001. – С. 210.

³ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 54^{об}–55.

зультате они стали владельцами недвижимого имущества, что по закону давало основание участвовать в выборах. Таким образом, плательщиками сбора с недвижимой собственности, т. е. домовладельцами в чистом виде, во Владивостоке были офицеры, чиновники, кроме того, мещане и разночинцы. Число представителей купеческого сословия в этой группе было незначительно. Среди лиц, уплачивавших торговые сборы, а также налоги (с торговых документов и недвижимости) были не только купцы, но и принадлежащие к другим сословиям – мещанству, крестьянству, ремесленникам. В числе налогоплательщиков с торговых документов выступали также отставные офицеры и чиновники, занявшиеся предпринимательством.

В целом большинство получивших избирательное право во Владивостоке составляли владельцы недвижимого имущества. Так, например, при производстве выборов на первое (1875–1879 гг.) и второе (1879–1883 гг.) четырехлетия владельцы недвижимости составляли соответственно 71,5 и 72,5 % от списочного состава избирателей¹.

В отличие от Владивостока иной была социальная структура избирателей, например, Читы и Верхнеудинска. Среди лиц, имеющих право голоса на выборах городского самоуправления Читы, в 1887 г. в первом избирательном собрании, насчитывавшем 21 человек, купечество представляли 16 чел. (76,2 %), мещанское сословие – 5 чел. (23,8 %). Во втором собрании, насчитывавшем 293 человека, мещане составляли 42,7 % (125 чел.), купечество – 10,2 % (30 чел.), чиновники – 18 % (53 чел.), военные (включая казаков) – 17 % (50 чел.), священнослужители – 1,3 % (4 чел.), крестьяне – 8,8 % (26 чел.) и 2 % (6 чел.) – поселенцы². В целом среди 314 избирателей мещане составляли 41,4 %, купечество – 14,6 %, чиновничество – 16,9 %, военные – 15,9 %, т. е. преобладали мещане и купечество (56 % избирателей).

¹ Подсч. по: Матвеев Н.П. Указ. соч. – С. 58; РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 39. Л. 5–15.

² Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Указ. соч. – С. 83.

В Верхнеудинске в выборах городской думы в 1887 г. в первом избирательном собрании из 15 человек купцов было 60 % (8 чел.), мещан – 26,6 % (4 чел.), крестьян и военных – по 6,7 % (по 1 чел.). Во втором избирательном собрании (всего 292 чел.): мещан – 47,8 %, купцов – 17,2 %, военных (включая казачество) – 21,2 %, чиновников – 7,8 %, священнослужителей – 1,5 %, крестьян – 4,5 %¹. В целом из 307 избирателей купцов было 19,4 %, мещан – 46,6 %, военных – 20,6 %, чиновников – 7,4 %, крестьян – 4,6 %, священнослужителей – 1,4 %, т. е. в Верхнеудинске, как и в Чите, преобладали среди избирателей мещане и купцы – 66 %.

Состав гласных, избранных в думы различных городов Приамурского генерал-губернаторства, также различился. Так среди лиц, избравшихся во Владивостокскую городскую думу по Положению 1870 г., первую по численности категорию длительное время составляли офицеры и чиновники: в 1875–1879 гг. – 53,3 %, в 1879–1883 гг. – 50 %, в 1883–1887 гг. – 36,7 %, в 1887–1891 гг. – 23,3 %. Вторую (а затем первую) по численности категорию гласных представляли торговцы и промышленники, на долю которых приходится 23,3 % от общего числа гласных в первое четырехлетие, по 33,3 % – во второе и третье четырехлетия, 50 % – в четвертое четырехлетие. Мещане соответственно составляли 23,3 %, 16,7 %, 30 % и 23,3 %. В 1887–1891 гг. среди гласных думы Владивостока был один крестьянин².

Интересны отличия в сроках пребывания представителей различных сословий в звании гласного. Для купцов было скорее нормой, чем исключением, пребывание в думе 2–3 срока. Бесспорным фаворитом выступает Аксель Кириллович Вальден, финляндский уроженец, провизор, купец, выбиравшийся в думу в течение семи четырехлетий подряд³. Офицеры и чиновники реже выбирались в

¹ Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Указ. соч. – С. 83.

² Подсч. по: РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 39. Л. 7–15, 35–37; Д. 80. Л. 112–119; Д. 106. Л. 100–102^{об}, 105–109^{об}.

³ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 179. Л. 128^{об}–129; Д. 203. Л. 142^{об}–143.

думу повторно. Возможно, вследствие непродолжительного проживания во Владивостоке: отслужив, они уезжали на другое местожительство.

В целом отмечается определенная тенденция изменения сословного состава Владивостокской думы, сохранявшаяся и после введения Городового положения 1892 года. Наблюдается рост численности и удельного веса представителей купечества от выборов к выборам, а среди офицерско-чиновничьей группы – увеличение доли интеллигенции (врачей, учителей, инженеров).

Особенности состава Владивостокской думы, конечно, не случайны. Подобная ситуация складывалась и в Николаевске-на-Амуре, Хабаровске. Высокий удельный вес среди гласных военных и чиновников определялся прежде всего военно-административным значением этих городов, их порубежным характером. В Хабаровске, например, избранный в марте 1914 г. состав городской думы включал 3 дворян и 5 потомственных почетных граждан, 21 чиновника, 5 купцов, 11 мещан, 2 военных, 2 инженеров и 1 врача. Кандидатами в гласные были избраны 1 почетный гражданин, 5 чиновников, 4 мещанина и 2 торговца¹.

Иная картина складывается в городах, отдаленных от границ, «внутренних». Так, в Чите среди 30 гласных, избранных на 1888–1892 гг., было 14 купцов (46,7%), 10 мещан (33,4%), 4 чиновников (13,3%). Один гласный был из числа священнослужителей и один – казачий сотник². В Никольске-Уссурийском в 1898 г. в первом составе городского самоуправления преобладали мещане (5 мест), затем шли дворяне и крестьяне (по 2 места)³.

В Благовещенске городская дума также состояла преимущественно из купцов и промышленников, на долю которых приходится в 1894–1898 гг. – 65,6%, в 1898–1902 гг. – 56,8%, в 1902–1906 гг. – 60,4%, в 1910–1914 гг. – 37,7%, в 1914–1918 гг. – 40% от общего числа гласных. Большинство остальных мест приходится на мещан (соответственно 18,8%, 11,4%, 13,2%, 37,7% и 28,3%) и

¹ Иконникова Т.Я. Хабаровская городская дума в годы первой мировой войны (1914–1917 гг.) // Власть и управление на востоке России. – Хабаровск, 1997. – № 0. – С. 54.

² Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Указ. соч. – С. 84.

³ Калинин В.А. Указ. соч. – С. 35.

гласных из числа офицеров и чиновников (соответственно 15,6%, 18,2%, 15,1%, 14,8% и 25%)¹.

В целом для состава городских самоуправлений на Дальнем Востоке характерны общероссийские черты и тенденции: неравенство городских жителей, абсентеизм избирателей, тенденция к постепенному усилению группы гласных из торгово-промышленных слоев вследствие более активного участия последних в делах городского общественного управления. Необходимо также отметить, что число гласных от каждой социальной группы лишь в некоторой степени зависело от доли ее в составе избирателей или городского населения, в целом данный фактор был далеко не определяющим. На итогах выборов сказывались уровень образования, обеспеченность кандидатов, степень влияния и известность среди горожан, наличие заинтересованности данной категории быть представленной в органах самоуправления, желание и возможность участвовать в общественной жизни города и выполнять определенные обязанности, зачастую требующие немало сил и времени.

2.3. Проблема введения земства на востоке России

Действие Положений о земских учреждениях 1864 и 1890 гг., как уже отмечалось, не распространялось на восточные территории России. Однако это не означает, что на протяжении рассматриваемого периода отношение к проблеме введения земств в регионе было однозначным со стороны как центральных, так и местных властей. Уже в конце XIX в. земская тема стала объектом острых споров в правящих сферах России. Децентрализация и развитие местного самоуправления рассматривались некоторыми из представителей русской бюрократии как средство сохранить абсолютную монархию и в то же время удовлетворить претензии оппозиционно настроенных кругов российского общества. Так,

¹ Подсч. по: ГААО. Ф. 30-и. Оп. 1. Д. 7. Л. 1–7^{об}; РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 968. Л. 86–95; Ф. 702. Оп. 1. Д. 183. Л. 108–108^{об}; Памятная книжка Амурской области на 1901 г. – Благовещенск, 1901; Памятная книжка Амурской области на 1903 г. – Благовещенск, 1903; Памятная книжка Амурской области на 1911 г. – Благовещенск, 1911; Памятная книжка Амурской области. Адрес-календарь на 1915 г. – Благовещенск, 1915.

министр внутренних дел в 1895–1899 гг. И. Л. Горемыкин считал вполне возможным дальнейшее распространение земств «с сословной окраской» на основе Положения 1890 г. Противники этого направления предлагали реорганизовать местное управление как земских, так и неземских губерний, образовав для заведования хозяйственной частью особые правительственные органы с привлечением к участию в них представителей населения. Эту позицию занимал, в частности, министр финансов С. Ю. Витте. По убеждению последнего, в условиях самодержавия земство – «непригодное средство управления». «Система местного управления, – заявлял он, – должна быть однородна с общим политическим строем государства»¹.

Начиная с рубежа XIX–XX вв., вопрос о введении земств на востоке России неоднократно рассматривался и местными властями, причем мнения высказывались тоже не однозначные. В 1899 г. предложение о введении земств на подведомственной ему территории внес иркутский генерал-губернатор А. Д. Горемыкин². В 1903 г. проблему обсуждал IV Хабаровский съезд местных деятелей, созданный по инициативе приамурского генерал-губернатора Д. И. Субботича³. В том же году вопрос о введении земств рассматривал Амурский уездный съезд крестьянских начальников. На Особом совещании 11 июня 1903 г. съезд выработал 11 пунктов, необходимых, на его взгляд, изменений в действующем в Европейской России «Положении о земских учреждениях» для применения его в Амурской области. Результаты работы съезда были представлены генерал-губернатору. Ответа, однако, со стороны последнего на представление съезда не последовало. В 1908 г. возможность учреждения земств вновь обсуждалась на Амурском особом областном совещании⁴.

¹ Витте С. Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни. – СПб., 1914. – С. 17, 203.

² Лыкова Е. А. К вопросу о земствах на Дальнем Востоке в начале XX в. // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2001. – Вып. 2. – С. 360.

³ Труды IV Хабаровского съезда, созванного приамурским генерал-губернатором Д. И. Субботичем. 1903 г. – Хабаровск, 1903. – С. 57–59.

⁴ Лыкова Е. А. Указ. соч. – С. 360.

Осенью того же 1908 г. было созвано большое совещание в Хабаровске по вопросам колонизации дальневосточных областей под председательством приамурского генерал-губернатора и при участии товарища (т. е. заместителя) главноуправляющего землеустройством и земледелием сенатора Иваницкого¹. На совещании было подчеркнuto: «Что касается вопроса о введении земских учреждений на Дальнем Востоке, то таковой неоднократно уже подвергался обсуждению, как в административных, так и в общественных кругах... Нельзя... отрицать, что создание в крае земских органов в значительной мере облегчило бы Правительство в отношении попечения о различных отраслях народного хозяйства окраины. На такое значение земства, в особенности для устройства дорожной части, было обращено уже внимание Военным губернатором Приморской области в его всеподданнейшем отчете за 1907 год»². Вместе с тем, участники совещания, принимая во внимание местные особые условия, высказали сомнения в своевременности устройства Приамурского края на началах земского самоуправления. В частности, указывалось, что край, занимая огромную площадь, заселен только в самой незначительной его части и притом не настолько плотно, чтобы процесс заселения этой части мог считаться завершенным. Вследствие этого высказывалось опасение, что земские учреждения края не будут обеспечены достаточными средствами, или же земские платежи окажутся непосильными для населения, особенно для неокрепших еще на новых местах переселенческих хозяйств. Тем более, что в ближайшем будущем проектировалось введение оброчной подати. По мысли участников совещания, одновременное установление высокого земского обложения и оброчной подати могло причинить серьезный экономический ущерб хозяйственному положению сельскому населению Приамурского края. Кроме того, предварительного разрешения требовала проблема несоответствия обложения старожилого населения его действительным нуждам. Очевидно, что в случае развития колонизации

¹ Приамурье. Факты, цифры, наблюдения. – С. 731.

² Там же.

Дальнего Востока старожилой части населения пришлось бы оплачивать удовлетворение нужд новых засельщиков края, которые к тому же имели льготы по уплате казенных и земских сборов. Все выше изложенное привело совещание к заключению, что «вопрос о введении земства на Дальнем Востоке, в случае, если бы правительство признало своевременным его рассмотрение, нуждается в самой тщательной предварительной разработке, при участии представителей заинтересованных правительственных и общественных учреждений и сведущих лиц, для всестороннего выяснения и оценки всех, возникающих по сему предмету, сомнений, в виду особых естественных и экономических условий края, а равно и для суждения о степени подготовленности местного, главным образом крестьянского, населения в культурном и хозяйственном отношении, к службе земскому делу»¹.

Таким образом, совещание не нашло возможным высказаться по существу земского вопроса вполне определенно. На Хабаровском совещании констатировалась необходимость дальнейшей проработки вопроса о земстве и земском хозяйстве. И такая работа стала осуществляться. Так, в 1908 г. большой материал о ситуации на востоке России собрали и обобщили сотрудники общеземской организации, опубликовав его в 1909 г. в Москве в виде приложения к отчету данной организации за 1908 г. под названием «Приамурье. Факты, цифры, наблюдения». В 1908–1910 гг. один из авторов упомянутого отчета Т. И. Полнер издал в Москве в двух томах труд «Общеземская организация на Дальнем Востоке»². В 1910 г. по решению Совета Министров в крае работала так называемая «Амурская экспедиция», одной из задач которой являлось обследование земского хозяйства. По итогам экспедиции была опубликована целая серия «Трудов», в том числе и специальный выпуск о земском хозяйстве³. В этом выпуске содержался, в частности, важный вывод о полезности и необходимости

¹ Приамурье. Факты, цифры, наблюдения. – С. 732–733.

² Полнер Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке. – М., 1908–1910. – Т. 1–2.

³ Труды командированной по высочайшему повелению Амурской экспедиции. Вып. IX. Земское хозяйство в связи с общественным и административным устройством и управлением в Амурской и Приморской областях. – СПб., 1911.

«учреждения особых органов по заведованию земским хозяйством в Приамурском генерал-губернаторстве»¹, то есть, по сути, подтверждалась мысль о необходимости введения здесь земского самоуправления.

Проблема земского самоуправления стала предметом рассмотрения и в Государственной думе – законодательном органе, появившемся с 1906 г. в системе высшей государственной власти страны. В частности, 23 мая 1908 г. в думу было внесено заявление 101 депутата «о введении в Сибирских губерниях и областях земского самоуправления»². В нем доказывалось, что предполагаемая реформа важна, неотложна и вполне осуществима. Вопрос был поставлен на очередь не в целях выработки специального Положения о земских учреждениях в Сибири, а для распространения на Сибирь и Дальний Восток деятельности тех учреждений, которые существуют в Европейской России на основании закона 1890 года.

Первоначально авторы законопроекта о введении земства в Сибири и на Дальнем Востоке имели в виду одинаковую схему земских учреждений для всей восточной окраины России. В этом направлении и работала длительное время думская подкомиссия и ее подготовительный орган – группа сибирских депутатов. Однако по мере разработки законопроекта стало очевидным, что общая схема требует в приложении к дальневосточным областям весьма серьезной поправки.

Во-первых, ввиду особенностей административно-территориального устройства и различной плотности населения количество предполагаемых уездных земских единиц значительно разнилось по губерниям и областям Восточной Сибири и Дальнего Востока. Если в Тобольской, Томской, Енисейской, Иркутской губерниях и Забайкальской области количество таких единиц колебалось от пяти до восьми, то в Якутской области оно составляло всего три единицы, в

¹ Труды командированной по высочайшему повелению Амурской экспедиции. Вып. IX. Земское хозяйство в связи с общественным и административным устройством и управлением в Амурской и Приморской областях. – С. 330.

² Приамурье. Факты, цифры, наблюдения. – С. 730.

Приморской области – номинально четыре, а фактически лишь две (так как Ольгинский и Иманский уезды были еще слишком мало населены), наконец, в Амурской области таких единиц насчитывалось всего лишь две, если даже считать Амурскую казачью округу за самостоятельную уездную земскую единицу¹. Данное обстоятельство ставило под сомнение целесообразность немедленного образования обеих ступеней земских учреждений в дальневосточных областях, так как территории, обслуживаемые уездным и областным земством, мало различались бы между собой.

Во-вторых, еще одно весьма серьезное и существенное для судьбы будущего земства обстоятельство состояло в том, что расходы на двойную систему земских учреждений могли в первое время оказаться непосильными для земских средств на Дальнем Востоке. Действительно, по сметам 1909–1911 гг. среднегодовые расходы на земские нужды в Амурской области составляли 130 000 руб., тогда как для Тобольской и Томской губерний эта сумма достигала 1 000 000 руб. и даже для Забайкальской области составляла 550 000 руб.²

В-третьих, в Якутской области схема избирательного закона для уездных учреждений оказалась совершенно неприемлемой вследствие огромного различия между крестьянской и инородческой административными единицами. Разработчикам законопроекта пришлось для этой одной области отступить от основного принципа подвижности распределения гласных между куриями и создавать расписание гласных, а также особый порядок их избрания³.

В силу всех этих обстоятельств разработчики законопроекта сочли целесообразным не предпринимать немедленного введения двойной сети земских учреждений в Амурской, Приморской и Якутской областях, а ограничиться в первую очередь образованием областных земских собраний и управ, предоставив затем введение уездных учреждений инициативе самого областного земства. Времен-

¹ Некрасов Н. К законопроекту о введении земства в Сибири // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 17.

² Там же. – С. 18.

³ Там же. – С. 17–18.

ное отсутствие уездных земских учреждений предопределяло и особый порядок избрания областных земских гласных непосредственно земскими избирателями, а не уездными собраниями. Такой порядок, одобренный всеми тремя представителями дальневосточных областей в Государственной думе, был удобен в том отношении, что давал возможность открыть действия уездных земских учреждений не сразу, а постепенно, по мере выяснения их необходимости в отдельных районах. Например, в Приморской области областная земская управа, имея местопребывание в Никольске-Уссурийском, с удобством могла бы заведовать полностью земским делом в близлежащих Южно-Уссурийском, Ольгинском и Иманском уездах, для более же отдаленного и обособленного Хабаровского уезда могли быть образованы уездное земское собрание и управа.

В конечном итоге особые условия введения земства на Дальнем Востоке заставили думскую подкомиссию, занимавшуюся разработкой законопроекта о распространении действия земского положения на восточную окраину страны, выработать два отдельных законопроекта. Один был составлен для Тобольской, Томской, Енисейской, Иркутской губерний и Забайкальской области, другой – для Якутской, Приморской и Амурской областей. «Мотивы такого разделения», – отмечал один из членов думской подкомиссии Н. Некрасов, – «были исключительно практического, а не принципиального свойства: разработка некоторых специальных деталей для трех дальневосточных областей не была еще закончена, а между тем нужно было торопиться со внесением законопроекта в комиссию... С другой стороны, необходимость оговорить все местные особенности в одном законопроекте делала редакцию его статей чрезвычайно тяжелой и громоздкой, так что и с этой, чисто технической точки зрения упомянутое разделение являлось чрезвычайно целесообразным»¹.

Местные особенности обусловили также ряд общих для Сибири и Дальнего Востока изменений и дополнений, внесенных в проектируемое законодательство о распространении земства на восточную окраину России. В частности,

¹ Некрасов Н. Указ. соч. – С. 16–17.

председателей губернских (областных) и уездных земских собраний проектировалось избирать на три года самими собраниями из числа губернских (областных) или уездных гласных, по принадлежности¹ (в то время как в Европейской России в земских собраниях председательствовали предводители дворянства или лица, заменявшие их по закону). Существенные изменения вносились законопроектом в порядок избрания гласных уездных земских собраний. Характерен выбор гласных от крестьян, инородцев и казаков, составлявших первую избирательную курию, непосредственно волостными и станичными сходами. Демократизации выборов способствовало также определение полного земельного ценза в 150 дес. и понижение цензовой оценки другого недвижимого имущества вдвое, по сравнению с Европейской Россией. Это значительно расширяло круг возможных избирателей второго разряда, к которому относились частные землевладельцы, горожане, представители благотворительных, научных и учебных заведений, торговых и промышленных обществ, товариществ и компаний².

Кроме того, законопроект был дополнен постановлениями, устраняющими некоторые ограничения свободы распоряжения земскими средствами. Как известно, в начале 90-х гг. XIX в. была введена предельная трехпроцентная норма возрастания земских бюджетов, и приходно-расходные сметы, не согласованные с этой нормой, подлежали утверждению министра внутренних дел. Хотя практически эта норма почти не применялась на деле, тем не менее само существование подобного ограничения для молодых земских учреждений восточной окраины могло представлять серьезную опасность. Предложение устранить для сибирского земства это ограничение было одобрено думской подкомиссией и включено в законопроект: «Действие статьи 97¹ устава о земских повинностях... на земские учреждения указанных в отделе I сего закона губерний и об-

¹ Законопроект о распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую и на область Забайкальскую // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 7.

² Там же. – С. 7–9.

ласти не распространять»¹. Другое ограничение, более существенное, заключалось в обязательности ежегодного отчисления определенных сумм на составление дорожных капиталов. По мнению сибирских депутатов, это ограничение могло вредно отозваться на деятельности земства ввиду того, что на первых порах земским учреждениям потребуется удовлетворять гораздо более назревшие нужды в области народного здоровья и образования. Поэтому было решено не распространять на сибирское земство «установленное приложением к статье 33 (прим. 2) устава о земских повинностях... правило об обязательном отчислении из доходов земства на составление специальных дорожных капиталов»².

Распространение общего земства на казаков также потребовало внесения соответствующих дополнений в законопроект³. Большинство статей, в которых говорится об условиях включения в земство казаков, была отредактирована аналогично с уже принятым думской комиссией проектом введения земства в Донской области.

В целом, в проектировавшееся законодательство о введении земства в Сибири и на Дальнем Востоке были внесены лишь такие изменения и дополнения Положения о земских учреждениях 1890 г., которые можно было обосновать не только общими демократическими принципами, но и специфическими местными особенностями данных территорий. Причина этого – отрицательное отношение к сибирскому земству в правительственных кругах. Однако несмотря на усердие и, казалось бы, верно избранную тактику сибирских и дальневосточных депутатов Государственной думы, идея о распространении земства на восточную окраину Российской империи не получила общего одобрения в правящих кругах. Выработанные проекты о введении земских учреждений в сибирских губерниях и дальневосточных областях не обрели силу закона. К этому вопросу власти вернутся после Февральской революции 1917 года.

¹ Законопроект о распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую и на область Забайкальскую // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 15.

² Там же. – С. 16.

³ Там же. – С. 11–13.

Глава 3

Реформирование местного самоуправления на Дальнем Востоке России в период революций 1917 года и гражданской войны

3.1. Буржуазно-демократические преобразования системы местного управления в регионе в 1917 году

В результате Февральской революции 1917 г. с первых же дней подверглась преобразованию система органов управления на местах. Происходившие изменения зачастую были следствием революционного творчества масс, демократических организаций, органов местного самоуправления. С получением первых известий о свержении монархии на местах началось формирование различных комитетов: общественной безопасности, общественных организаций, народной власти и т. п. Эти органы новой власти создавались с целью недопущения возможных выступлений сторонников старого режима. Дальневосточный регион России не составил исключения.

Во Владивостоке, например, демократические объединения (кооперативные организации и Общество народных чтений) 3 марта 1917 г. направили делегацию своих представителей в городскую думу с требованием немедленно организовать комитет общественной безопасности (КОБ) и принять экстренные меры по соблюдению в городе порядка. С аналогичным требованием выступило межсоциалистическое бюро. Под давлением демократических сил Владивостокское городское самоуправление 4 марта постановило учредить комитет общественной безопасности, в состав которого вошли ряд гласных городской думы, представители цензового населения (промышленники и чиновники), а также был допущен один представитель от так называемых «общественных организаций города»¹.

В Хабаровске сразу после получения телеграммы о падении царского режима городской голова А. В. Плюснин созвал срочное заседание городской думы.

¹ Крушанов А.И. Победа советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – Владивосток, 1983. – С. 82–83; Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Владивосток, 1998. – Т. III. – С. 159.

Экстренное заседание, на котором присутствовали и жители города, состоялось вечером 3 марта 1917 г. По предложению гласного А. И. Малышева было принято решение организовать новый орган власти – комитет общественной безопасности. Сторонники создания новой властной структуры мотивировали необходимость этого тем, что на думу, которая работала при царе, нельзя возлагать задачу революционно-демократических преобразований. Вопреки возражениям городского головы, большинство гласных при поддержке присутствовавшей в зале публики сформировали состав КОБа. Председателем комитета был избран большевик А. И. Малышев. В комитет общественной безопасности избрали 10 наиболее «левых» из числа гласных думы и 20 человек «из присутствовавшей демократической общественности». В дальнейшем для расширения своего состава и привлечения энергичных свежих сил Хабаровский КОБ обратился ко всем правительственным и общественным учреждениям с предложением избрать по одному представителю в состав комитета¹.

3–6 марта 1917 г. был создан Благовещенский КОБ. В его формировании наряду с биржевым комитетом и другими организациями также активное участие приняла городская дума. В состав комитета общественной безопасности вошли члены городской думы, представители крупной буржуазии, чиновничества, офицерства².

Тогда же, в начале марта 1917 г. сформировался Читинский комитет общественной безопасности. Городское самоуправление выдвинуло многих своих представителей в новый орган власти. В состав комиссий Читинского КОБа вошли гласные думы Н. Ананьин, Л. Виллерт, А. Войлошников, Д. Левенсон, Н. Савич, И. Фортус, А. Флегонтов и др. (позднее состав пополнился делегата-

¹ Востриков Л.А., Востоков З.В. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом. – Хабаровск, 1991. – С. 44–45; Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой войны. – Хабаровск, 1999. – С. 302.

² Благовещенску сто лет (1858–1958 гг.): Сб. документов и материалов. – Благовещенск, 1959. – С. 179.

ми от Совета рабочих и солдатских депутатов). Председателем комитета был избран М. Н. Богданов, его заместителем – М. А. Ваксберг¹.

6 марта 1917 г. на общегородском собрании был избран Петропавловский городской комитет общественной безопасности. Большинство его членов составили местные чиновники. Председателем комитета избрали монархиста К. Емельянова, члена Петропавловского окружного суда².

Формировались не только городские, но также областные и уездные комитеты общественной безопасности. 5 марта 1917 г. в Чите был создан Забайкальский комитет общественной безопасности, ставший областным органом власти Временного правительства³. 6 марта в Благовещенске был образован Амурский областной комитет⁴. Тогда же был сформирован Приморский областной КОБ во Владивостоке. Ко второй половине марта 1917 г. в Никольск-Уссурийском, Хабаровском и Иманском уездах Приморской области были образованы уездные комитеты общественной безопасности, а в Ольгинском уезде организовались три районных исполнительных комитета⁵. 4 марта был образован Временный исполнительный комитет г. Николаевска-на-Амуре под председательством П. Крынина. В руки этого комитета перешла высшая власть в Сахалинской области. 6 марта комитет общественной безопасности был избран собранием граждан п. Александровского. Возглавил его заведующий местной радиостанцией А. Т. Цапко. Когда в апреле 1917 г. распоряжением Временного правительства Николаевск-на-Амуре был объявлен центром Сахалинской области, местный комитет официально стал областным, а Александровский КОБ получил полно-

¹ Лобанов В.Г. Старая Чита. – Чита, 2001. – С. 217–218.

² За власть Советов (из истории борьбы за установление Советской власти в Камчатской области). 1920–1922 гг. – Владивосток, 1967. – С. 20; Мухачев Б.И. Становление советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.). – Новосибирск, 1975. – С. 68.

³ Очерки истории Читинской областной организации КПСС. – Иркутск, 1986. – С. 52.

⁴ Шиндялов Н.А. За власть Советов (1917–1922 гг.). – Благовещенск, 1971. – С. 7.

⁵ Хаскина С.Ш. Из истории борьбы за власть Советов в Приморье в 1917 году // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Томск, 1960. – Т. I. – С. 210–211.

мочия уездного (или островного) комитета¹. 12 марта 1917 г. Петропавловский городской КОБ был преобразован в областной комитет. Его возглавлял сначала представитель демократической интеллигенции, учитель П. Я. Сусяк, затем – военный цензор радиостанции А. А. Пурин, разделявший позиции буржуазных партий. Формирование уездных комитетов (Охотского, Анадырского, Гижигинского, на Командорских островах) затянулось на несколько месяцев².

Процесс самоорганизации населения и создания новых, буржуазно-демократических органов власти происходил также в сельской местности. В течение марта–апреля 1917 г. на сходах и собраниях были образованы сельские и волостные исполнительные комитеты народной власти, комитеты общественной безопасности и т. п. (в разных уездах они назывались по-разному).

Избранные комитеты были демократическими органами власти. Как правило, в них преобладали представители цензового населения (по своей партийной принадлежности большинство членов КОБов были эсерами и меньшевиками). Случалось, что комитеты общественной безопасности имели и смешанный, и пролетарский состав. Однако они в любом случае действовали как местные органы Временного правительства.

С первых дней существования КОБы развили бурную деятельность по сосредоточению власти в своих руках. Владивостокский комитет общественной безопасности постановлением от 15 марта 1917 г. отстранил от должности военного губернатора Приморской области³. Читинским КОБом 12 марта 1917 г. был отстранен от должности полицмейстер города, арестован (но вскоре отпущен) губернатор Забайкальской области⁴. Хабаровский комитет 5 марта 1917 г.

¹ Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов. – Южно-Сахалинск, 1959. – С. 35, 269–270.

² Мухачев Б.И. Становление Советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.). – С. 68–74; Мухачев Б.И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России»). – Владивосток, 1998. – С. 63–64.

³ См.: Предисловие к фонду 1 «Приморское областное правление» // РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Т. 1. – Л. 6.

⁴ Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 217–218.

арестовал приамурского генерал-губернатора, командующего войсками Приамурского округа, часть чинов полиции и жандармерии, отстранил от работы некоторых начальников местных учреждений¹. Временным исполнительным комитетом г. Николаевска-на-Амуре был арестован губернатор Сахалинской области. Аналогичные меры в отношении местных чинов администрации и полиции предпринял Александровский КОБ на Сахалине под председательством революционно настроенного беспартийного А. Т. Цапко². На Камчатке комитетом общественной безопасности был удален вице-губернатор, исполнявший обязанности главного начальника области³.

В составе комитетов создавались секции, которым поручалось курировать наиболее важные участки местного управления и хозяйства. Практически каждый КОБ имел в своем составе такие секции, как продовольственная, финансовая, трудовая, транспортная, школьная, военная, юридическая. Кроме того, создавались секции, необходимость в которых была вызвана местными условиями и начавшимся процессом ликвидации царского административно-полицейского аппарата. Так, например, в составе Читинского комитета были созданы секции по охране кабинетских владений, по делам Нерчинской каторги, по разборке архива полицейского управления, а в составе Хабаровского комитета – секция по ликвидации Приамурского генерал-губернаторства⁴.

Одновременно с образованием комитетов общественной безопасности в Приамурье и Забайкалье происходило избрание Советов рабочих и солдатских депутатов. 3 марта 1917 г. трудящиеся Николаевска-на-Амуре создали первый в Приамурье Совет под председательством большевика А. М. Криворучко. В течение марта были избраны Владивостокский, Сучанский, Хабаровский, Ни-

¹ Беликова Л.И., Черных А.С. История дальневосточной партийной организации (1903–1922). – Хабаровск, 1970. – С. 131; Очерки истории Хабаровской краевой организации КПСС (1900–1978 годы). – Хабаровск, 1979. – С. 33.

² Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов. – С. 35–37.

³ За власть Советов (из истории борьбы за установление Советской власти в Камчатской области). 1920–1922 гг. – С. 20.

⁴ Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 218; Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – С. 302.

кольск-Уссурийский, Читинский, Благовещенский и другие Советы. Несколько позже, чем в городах, и лишь в отдельных селениях дальневосточного региона стали создаваться крестьянские Советы. 25 марта 1917 г. крестьянский съезд Амурской области избрал Амурский Совет крестьянских депутатов, 21–24 мая Приморский областной крестьянский съезд также создал Совет крестьянских депутатов Приморья. Советы Дальнего Востока, как и в центре страны, были эсеро-меньшевистскими¹.

Таким образом, в результате Февральской революции на местах сформировались (нередко еще до назначения комиссаров Временного правительства) новые органы власти в лице КОБов и Советов. Состав Советов, соглашение Петроградского Совета с Временным комитетом Государственной думы и образование Временного правительства предопределили лояльное отношение местных Советов к центральной государственной власти в начальный период. Один за другим они принимали решения о поддержке Временного правительства. Сложнее решалась проблема взаимоотношений Советов с комитетами общественной безопасности и органами местного самоуправления. Взаимоотношения между ними всецело зависели от соотношения классовых сил и влияния политических партий и не были стабильными. Они отражали неустойчивое состояние государственной власти, видоизменялись по мере размежевания классовых сил и обострения межпартийной борьбы.

Однако нет оснований утверждать, что на Дальнем Востоке существовало двоевластие. Это объяснялось, в первую очередь, преобладанием эсеров и меньшевиков как в КОБах, так и в Советах. Кроме того, весной 1917 г. провинция во многих случаях ориентировалась на Петроград и Москву. В Петроградский и Московский Советы с мест обращались за рекомендациями: какие организации должны создаваться взамен прежних. Московский Совет рабочих депутатов дал 8 марта 1917 г. разъяснение, что на местах, кроме Совета, «должен существовать общегородской комитет из представителей всех слоев городского

¹ Беликова Л.И., Черных А.С. Указ. соч. – С. 130; Очерки истории дальневосточных организаций КПСС (1900–1937). – Хабаровск, 1982. – С. 63–64.

населения, всех общественных организаций и волостных комитетов для руководства политической, административной и экономической жизнью города и уезда»¹. В «Инструкции Петроградского Совета р. и с. д. всем Советам рабочих и солдатских депутатов», разосланной на места в конце марта 1917 г., провинциальным Советам предлагалось руководствоваться во взаимоотношениях с Временным правительством и его местными органами следующими положениями: «1) Временное правительство должно считаться для всей России единственным законным правительством. Назначенные им комиссары и существующие на местах органы самоуправления должны быть признаны законными властями. 2) Советы рабочих и солдатских депутатов как органы революционной демократии по отношению к правительству являются органами революционного контроля. В тех случаях, когда Совет находит действия комиссаров Временного правительства опасными для дела революции, он телеграфирует об этом правительству и Петроградскому исполнительному комитету. 3) Провинциальные Советы рабочих и солдатских депутатов должны согласовывать свою деятельность с другими общественными организациями на местах, признавшими новый строй, и с правительственными учреждениями. Согласование это может выражаться в пополнении городских дум или городских исполнительных комитетов представителями демократической части населения, в делегировании туда своих представителей, во взаимном осведомлении и т. д. 4) Во всех вопросах, касающихся общегородских дел, как-то: продовольствие, милиция, общественная безопасность, выборы во временные самоуправления и т. д., провинциальные Советы должны действовать совместно с другими организациями и комиссарами правительства, а никоим образом не брать на себя правительственных функций»². Постановления Московского и Петроградского Советов воспринимались как руководство к действию в местных Советах. На первые недели после Февральской революции приходится «полоса признаний» Сове-

¹ Цит. по: Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). – М., 1983. – С. 51.

² Цит. по: Там же. – С. 51–52.

тами Дальнего Востока местных органов власти в лице КОБов и комиссаров Временного правительства (если таковые были уже назначены, как, например, в Приморской области).

Исключение представляли Владивосток и Сучан, где Советы хотя и выражали доверие Временному правительству, но претендовали на полноту своей власти, опираясь на поддержку рабочих и солдатских масс. Так, например, по решению исполкома Владивостокского Совета, принятому на одном из первых заседаний, в городе была разоружена и расформирована полиция, а вместо нее создана народная милиция¹. 19 марта 1917 г. исполком Владивостокского Совета обсудил вопрос о «контрреволюционной деятельности» Владивостокского КОБа. Было решено его распустить и избрать новый комитет общественной безопасности, в состав которого ввести 25 делегатов от Совета, столько же от профсоюзов и 10 делегатов от городской думы². В результате обновления состава КОБ попал под контроль Совета, причем оба органа стали ареной борьбы радикальных и умеренных социалистов. Еще более Владивостокский Совет укрепил свои позиции в период корниловского выступления. Для объединения усилий в борьбе с контрреволюцией в ночь на 29 августа 1917 г. был создан объединенный исполком Владивостокского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, который объявлялся высшей властью в городе. Большинство городского населения, как свидетельствуют принятые на собраниях трудящихся и политических партий резолюции, поддержало объединенный исполком Владивостокского Совета³. Вопрос о корниловском выступлении и отношении к сформированному объединенному исполкому обсуждался и на заседании Владивостокской городской думы 1 сентября 1917 г. Была принята предложенная городским головой А. Ф. Агаревым резолюция, в которой Владивостокская городская дума заявляла «о своей полной готовности поддержать

¹ Беликова Л.И., Черных А.С. Указ. соч. – С. 130, 131.

² Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 87.

³ Беликова Л.И. Коммунисты Приморья в борьбе за власть Советов на Дальнем Востоке (Приморская организация РКП(б) в 1917–1918 гг.). – Хабаровск, 1967. – С. 68–70.

Временное правительство в его борьбе с контрреволюцией» и признавала Советы «единственной силой, способной справиться с контрреволюцией». В заключение отмечалось, что дума г. Владивостока признает объединенный исполком Владивостокского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «как единственный орган власти во Владивостоке»¹.

Однако в целом на Дальнем Востоке единственными полномочными органами власти на определенный период стали комитеты общественной безопасности. Временное правительство рассматривало их как переходную форму исполнительной власти, соподчиненную губернским и уездным комиссарам.

Назначение комиссаров было осуществлено Временным правительством в период с весны по осень 1917 г. Распоряжением Временного правительства 8 марта 1917 г. был учрежден Комитет по управлению Сибирью. Комиссаром по делам Дальнего Востока был назначен депутат IV Государственной думы от Приамурского края эсер А. Н. Русанов. Он предложил областным КОБам наметить кандидатуры на должности областных комиссаров². Как правило, комиссарами назначались либо главы местных самоуправлений, либо лица, пользовавшиеся доверием местных общественных управлений или КОБов. Обязанности приморского областного комиссара Временного правительства с 21 марта 1917 г. были возложены на Владивостокского городского голову И. А. Ющенкова. Впоследствии его сменил А. Милеев, одновременно возглавлявший обл-исполком КОБов³. В должности комиссара Амурской области Временным правительством 16 сентября 1917 г. был утвержден Н. Г. Кожевников, избранный кандидатом на эту должность Благовещенской городской думой 29 августа и приступивший к исполнению обязанностей по постановлению комитета обще-

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 746. Л. 69.

² Ромас А.А. Февральская революция 1917 г. в России и Приамурском крае: новый взгляд на некоторые ее события и факты // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. – С. 30.

³ Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 86; Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского государственного архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Т III. – С. 162.

ственной безопасности от 7 сентября 1917 года¹. Правительственным комиссаром Камчатской области в конце марта 1917 г. был утвержден К. Емельянов, занимавший должность председателя Петропавловского КОБа до преобразования его в областной комитет. А в июле 1917 г. областным комиссаром I Камчатский областной съезд представителей населения избрал эсера К. П. Лаврова². Сахалинским областным комиссаром Временное правительство назначило председателя Александровского КОБа А. Т. Цапко. После административного переустройства области Сахалинским областным комитетом общественной безопасности было опротестовано назначение А. Т. Цапко. Последний был отстранен от должности правительственного комиссара. Были назначены: сахалинским областным комиссаром – Порватов, уездным комиссаром о. Сахалина – Русланов³. Одной из главных забот правительственных комиссаров стала подготовка запрашиваемых материалов, а затем проведение в жизнь постановлений Временного правительства о введении земских учреждений и реформировании городского самоуправления в дальневосточных областях.

Весной 1917 г. были осуществлены предварительные меры в рамках подготовки общероссийской земской реформы, также повлекшие определенные изменения в местном управлении. 19 марта 1917 г. правительство приняло постановление об упразднении института земских начальников и создании волостных комитетов. «Озабочиваясь правильным и спокойным ходом дела в волостях, впредь до завершения срочных работ по устройству волостного земства», Временное правительство уполномочило губернских (областных) комиссаров «немедленно приступить через посредство уездных комиссаров... в местах, где это окажется необходимым, к образованию волостных комитетов, которым

¹ ГААО. Ф. 30-и. Оп. 1. Д. 22. Л. 16–17.

² За власть Советов (из истории борьбы за установление Советской власти в Камчатской области). 1920–1922 гг. – С. 20. Мухачев Б.И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. – С. 63–66.

³ См.: ГАПК. Ф. Р-715. Оп. 1. Д. 7. Л. 2–5.

временно надлежит поручить функции волостного управления»¹. При образовании этих комитетов следовало опираться на существующие волостные продовольственные комитеты, на кооперативные организации, на волостные попечительства по призрению нижних чинов, в зависимости от того, какие из этих организаций являлись в той или иной местности наиболее жизнедеятельными, работоспособными и авторитетными для населения. К работе этих комитетов правительство рекомендовало привлекать местных землевладельцев и все интеллигентные силы деревни. Из среды последних должны были избираться председатели волостных комитетов (и их помощники, если в таковых была необходимость), ведавшие исполнительной частью волостного управления. «Впредь до издания указа об образовании волостного земства», – говорилось далее в правительственном постановлении, – «порядок действия, предметы ведения и объем власти волостного управления остаются без изменения»². Анализ содержания этого постановления показывает, что в лице волостных комитетов Временное правительство надеялось иметь низовые органы власти, которые должны были функционировать вплоть до проведения земской реформы.

15 апреля 1917 г. последовала циркулярная телеграмма министра внутренних дел Г. Е. Львова губернским (областным) комиссарам. «В целях скорейшей организации нормального управления, а также ввиду необходимости безостановочного функционирования органов крестьянского управления и содействия хозяйственному устройству неокрепших переселенческих хозяйств...» Министерство внутренних дел признало необходимым:

1. Поручить общее руководство управлением губернией (областью) специально назначенному комиссару с возложением на него прав и обязанностей губернатора.

2. Под председательством и руководством комиссара возобновить деятельность общего присутствия губернского (областного) управления для разреше-

¹ Постановление Временного правительства о волостном управлении (19 марта 1917 г.) // Государственные учреждения в России. – Нижний Новгород, 1994. – С. 168.

² Там же.

ния подведомственных ему по закону дел. Состав присутствий сохранить прежний. Допустить с разрешения Министерства внутренних дел пополнение присутствия новыми силами, если этого требуют местные условия.

3. Для объединения деятельности правительственных учреждений и лиц в уезде назначить уездных комиссаров, поручив им также обязанности председателей съезда крестьянских начальников.

4. Для помощи комиссару в пределах уезда разрешить назначение помощников комиссара с возложением обязанностей помощников на чиновников различных ведомств по усмотрению губернского (областного) комиссара.

5. Для разрешения земельных и иных дел сельского населения образовать вместо упраздняемых крестьянских учреждений совещание под председательством уездного комиссара из его помощников, податного инспектора, переселенческих чиновников, присвоив совещанию обязанности уездного съезда¹.

Таким образом, Временное правительство пыталось реорганизовать губернское (областное) и уездное управление на основе сохранения старого административного аппарата, ограничившись его демократизацией и назначением на места комиссаров. Это рассматривалось как временная мера. В дальнейшем Временное правительство предполагало заменить временные органы губернского (областного), уездного и волостного управления земскими учреждениями, избранными на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования.

Одновременно с процессом формирования новых органов власти и демократизации старого административного аппарата осуществлялась также демократизация городского самоуправления. При обсуждении вопроса о путях демократизации местного самоуправления высказывались различные соображения. Одни считали такое мероприятие излишним. Другие утверждали, что существующие думы следует распустить, а функции их (до выборов нового состава) передать комитетам общественной безопасности. И, наконец, высказывалось

¹ Циркулярная телеграмма министра внутренних дел Г. Е. Львова губернским комиссарам об организации местного управления на основе сохранения старого административного аппарата (15 апреля 1917 г.) // Государственные учреждения в России. – С. 168.

мнение о необходимости частичной демократизации органов городского самоуправления. Как правило, признавалось необходимым, впредь до образования по декрету Временного правительства органов местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права, осуществить демократизацию городских общественных управлений. Наиболее упрощенным способом демократизации самоуправлений являлось пополнение составов дум гласными от демократических организаций (кооперативных объединений, Советов рабочих и солдатских депутатов и т. п.). Таким способом был обновлен состав, например, Хабаровской городской думы: дума была пополнена меньшевиками и эсерами; на пост «исправляющего дела городского головы» вместо А. В. Плюснина избрали толстовца Збайкова¹. Аналогичным образом происходило обновление состава дум в прочих городах. Демократизированные городские думы должны были обновить также и состав управ. Временное правительство смотрело на частичную демократизацию городского самоуправления как на «временную меру», которая «даст возможность сохранить преемственность земско-городской работы до осуществления срочно разрабатываемой муниципальной реформы»².

По прошествии первых месяцев бурных, отчасти стихийных преобразований Временное правительство намеревалось вернуться к единоначалию апробированных структур местного самоуправления, но решительно демократизировав их состав и расширив их компетенцию. Это намерение объяснялось не только традиционной приверженностью российских либералов (которые составили основу первого Временного правительства) идее местного самоуправления, пронизывающего снизу доверху весь государственный организм и представляющего собой основу местного управления. Проведение муниципальной реформы диктовалось необходимостью упорядочить управление на местах.

В июне–сентябре 1917 г. были сформированы органы городского самоуправления, к декабрю того же года в основном завершилось формирование земских учреждений на Дальнем Востоке. Полномочия местных органов управ-

¹ Востриков Л.А., Востоков З.В. Указ. соч. – С. 45.

² Цит. по: Андреев А.М. Указ. соч. – С. 77–78.

ления закрепляются за органами местного самоуправления, выборы в которые прошли на новой, широкой демократической основе. Параллельно происходил постепенный процесс ослабления влияния комитетов общественной безопасности и их упразднения.

3.2. Реформирование системы городского самоуправления на российском Дальнем Востоке

Правовую основу реформирования системы городского самоуправления составил комплекс законов, принятых Временным правительством: Постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах (15 апреля 1917 г.), Наказ о производстве городских выборов (3 мая 1917 г.), Городовое положение (9 июня 1917 г.), Положение о поселковом самоуправлении (15 июля 1917 г.), Наказ по поселковым выборам, Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа 1917 г.) и др. По сравнению с законодательством царской России это был значительный шаг вперед по пути развития демократии. Расширялась сфера применения законодательства о муниципальном самоуправлении за счет распространения его на ряд городов и введения поселкового самоуправления. Устранялись опека и ограничение самостоятельности городских самоуправлений, хотя действия городских дум и подлежали контролю со стороны комиссаров Временного правительства. Расширялись права городских органов самоуправления. Были приняты законы об улучшении городских финансов и кредита для городов, о предоставлении им широких прав по вступлению в союзы и с городами, и с земствами¹.

В целях демократизации городского самоуправления вводилось также право отзыва гласных. Участие в заседаниях городской думы подлежало оплате, что являлось немаловажным условием для деятельности в органах самоуправления представителей трудящихся². Кроме того, преобразовывалась на демократических началах система формирования органов муниципального самоуправления.

¹ Андреев А. М. Указ. соч. – С. 82.

² Там же.

Учитывая переходный характер переживаемого страной момента, Правила о производстве выборов гласных городских дум вводились «впредь до издания нового закона об общественном управлении городов» и «для производства выборов гласных в городские думы, не ожидая истечения срока полномочий». Законом устанавливалось, что депутаты городских дум избираются на срок до 1 января 1919 г. В дальнейшем гласные думы и члены городской управы должны были избираться сроком на один год (а не на четырехлетие, как прежде), после чего назначались новые выборы. Основополагающее демократическое положение содержалось в третьем пункте новых правил о муниципальных выборах, в соответствии с которым «правом участия в выборах гласных пользуются российские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков двадцати лет, если они во время составления избирательных списков проживают в данном городе, либо имеют в городе домашнее обзаведение, или состоят там на службе, или же имеют иные, связанные с городом определенные занятия. Лица, состоящие на военной службе, принимают участие в выборах на общих основаниях». В пунктах 18 и 19-м особо подчеркивалось, что «никто не может иметь на выборах более одного голоса» и «выборы эти производятся закрытою подачею голосов, посредством подачи избирательных записок»¹. Таким образом, впервые в истории российского местного самоуправления вводился принцип всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Были и изъятия из провозглашенного принципа всеобщего избирательного права: от участия в выборах отстранялся ряд категорий граждан. К ним относились «лица монашествующие» и «лица, признанные в законном порядке безумными, сумасшедшими и глухонемыми». Правила особо оговаривали, что лишались права участия в выборах до истечения трех лет после отбытия наказания лица, «осужденные по суду за преступные деяния... имеющие целью нарушение свободы и правильности выборов гласных в городские думы». Аналогичное

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства. – 1917. – № 95. – С. 805, 808, 809.

ограничение избирательных прав устанавливалось для лиц, приговоренных судом к наказаниям, соединенным с лишением или ограничением прав состояния, и осужденных по суду за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство, покупку или принятие в заклад заведомо краденного или полученного через обман имущества, подлоги, ростовщичество, лихоимство и лихоимство¹.

Выборы гласных должны были осуществляться по пропорциональной системе. Согласно этой системе общее число гласных, подлежащих избранию в городскую думу, должно было распределяться между заявленными списками кандидатов пропорционально числу голосов, поданных за каждый список. Зачисление в гласные производилось в порядке записи в этом списке кандидатов, начиная с первого. Остальные считались избранными в кандидаты к гласным, и из их числа должен был пополняться состав городской думы, если избранные гласными выбывали из нее по какой-либо причине. По мнению законодателей, пропорциональная система обладала тем преимуществом, что каждая группа избирателей имела возможность провести в состав городской думы своих представителей². Следовательно, эта система в большей степени обеспечивала права меньшинства. При проведении же выборов по прежней системе (мажоритарной) сравнительно небольшая партия могла властвовать над городом.

Городским управам предписывалось в течение двух недель со дня выхода новых правил о выборах (то есть к середине мая) составить и опубликовать для всеобщего обозрения избирательные списки. Жалобы на неточность и на неполноту данных должны были приниматься и рассматриваться в пятидневный срок. Исправленные и дополненные списки избирателей должны были быть обнародованы не позднее, чем за две недели до дня выборов. К этим спискам гражданских лиц надлежало присоединить составленные в воинских частях списки лиц, состоявших на службе и имевших право участвовать в выборах³. Лица, не

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства. – 1917. – № 95. – С. 807.

² РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 844. Л. 16^{об}–17.

³ Собрание узаконений и распоряжений правительства. – 1917. – № 95. – С. 807.

внесенные в списки, не могли воспользоваться избирательным правом. Таким образом, внедрение новых основ голосования на выборах в органы местного самоуправления уже на подготовительном этапе предполагало особую ответственность как избирательных комиссий, так и всех горожан, которым в подавляющем большинстве предстояло воспользоваться избирательным правом впервые.

В результате муниципальных кампаний, прошедших в июне–сентябре 1917 г., были переизбраны на основе нового законодательства органы городского общественного управления в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске, Благовещенске, Зее (бывшей Зейской Пристані), Хабаровске, Владивостоке, Николаевске-на-Амуре, Никольске-Уссурийском. В забайкальском г. Акше взамен упрощенной была введена полная форма городского самоуправления¹. Кроме того, согласно правительственному постановлению, в ряде российских городов самоуправление должно было быть введено впервые. В частности, на Дальнем Востоке к числу таких городов принадлежала Гижига² (правда, сведения о том, что органы местного самоуправления в этом городе Приморской области были сформированы, не выявлены).

На основании сведений о численности городского населения в расписании, приложенном к правилам о выборах, определялось число гласных городских дум. В Амурской области Благовещенская городская дума должна была иметь состав в 67 гласных, Зейская – в 20. Для городов Приморской области определялись следующие количественные составы дум: Владивостокской – 101 человек, Хабаровской – 56, Никольск-Уссурийской – 39, Николаевской-на-Амуре – 31, Гижигинской – 20 гласных³. Местная пресса подвергла критике «разнарядки» числа депутатов, пришедшие из Петрограда: «Странным кажется определение для Гижиги 20 гласных и в то же время умолчание о Петропавловске, наи-

¹ См.: Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – С. 314; Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 8. – С. 19–20.

² См.: Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – С. 314.

³ Там же. – С. 313–314.

более крупном центре Камчатки. Вообще, как видно, ...составление было произведено по старым сведениям, до выделения из Приморской области Камчатской и Сахалинской областей»¹.

Заметим, что впоследствии эта «несправедливость» была устранена. Так, постановлением Временного правительства от 3 июня 1917 г. п. Александровский (Сахалинской области) был преобразован в г. Александровск с введением в нем Городового положения. Телеграммой от 6 июня сахалинский областной комиссар сообщил об этом правительственному комиссару Сахалинского уезда для «широкого опубликования и расклейки». Одновременно комиссаром Сахалинской области были даны необходимые указания: «Надлежит немедленно озаботиться производством вновь образованному городу выборов гласных городской думы... возложив распорядительные по выборам действия или на временный городской комитет или на специально образованную для сего комиссию, как это будет признано по местным условиям наиболее целесообразным. ...Избранию в городскую думу подлежат 20 гласных». В телеграмме также отмечалось, что «в случае надобности на потребные для производства выборов расходы министерством могут быть выданы ссуды, подлежащие возвращению из средств будущего города с обязательством внесения их в первую же городскую смету»². Выборы Александровской городской думы состоялись осенью 1917 года.

Состоявшийся в июле 1917 г. I съезд представителей населения Камчатской области, созванный по инициативе Камчатского областного комитета, постановил просить Временное правительство распространить на Камчатскую область Городовое положение. Временному правительству было направлено ходатайство, с просьбой утвердить решение о создании в Петропавловске городской думы. Утверждение последовало 11 августа 1917 года. Избранию в Петропавлов-

¹ Приамурская жизнь. – 1917. – 24 мая.

² Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов. – С. 47–48.

скую городскую думу подлежали 20 гласных. Выборы состоялись в сентябре 1917 года¹.

Как свидетельствуют материалы о работе съезда представителей городских самоуправлений Дальнего Востока, состоявшегося во Владивостоке летом 1919 г., органы городского самоуправления на основании законов Временного правительства 1917 г. были сформированы также в Алексеевске (Амурской области) и Имане (Приморской области). Судя по норме представительства, установленной для Алексеевска и Имана, состав дум в этих городах также был определен в 20 гласных². Выявить сведения о том, когда именно было принято соответствующее постановление и состоялись городские выборы, не удалось.

Расширение Временным правительством перечня поселений, в которых допускалось создание городского самоуправления, призвано было содействовать распространению общественного управления. Другой мерой в этом направлении являлось введение поселкового самоуправления. Оно должно было вводиться в малонаселенных городских поселениях, уровень развития хозяйственной и общественной жизни которых был достаточным для организации самоуправления, но не позволял ввести его в полном объеме. Компетенция городского и поселкового самоуправлений мало различалась, но организационная структура последнего была иной и имела сходство со структурой прежнего упрощенного городского общественного управления. Органы поселкового самоуправления составляли староста (вместо городского головы и управы) и собрание уполномоченных (вместо думы). В Амурской области поселковое самоуправление должно было вводиться в железнодорожных поселках. На территории Приморской области к числу поселений, в которых могло быть введено общественное управление такого типа, относились Спасск, Ольга, Посьет. Пер-

¹ Мухачев Б.И. Установление народно-революционной власти на Камчатке в 1920 году // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Т. I. – С. 242; Мухачев Б.И. Становление Советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.). – С. 82–83; Мухачев Б.И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. – С. 64–66.

² См.: РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 847. Л. 210.

вое поселковое общественное управление в Приморской области было образовано в Спасске¹.

Однако в первую очередь формирование органов местного самоуправления на основе нового избирательного закона произошло, как уже отмечалось, в тех городах, в которых городское самоуправление было введено еще в дореволюционный период. Выборы в Благовещенске, в которых приняли участие 12 844 избирателя, состоялись 16 июня 1917 г. Было выставлено четыре избирательных списка кандидатов в гласные. Убедительную победу на них одержал блок социалистов (список № 2), от которого в городскую думу прошли 50 человек (74,63 % от общего числа гласных). Во Владивостоке выборы состоялись 18 июля 1917 г. Наибольшее число гласных – 84 человека, или 83,17 % – было избрано по списку № 13 (блок Советов рабочих и солдатских депутатов и социалистических партий). Всего было заявлено 16 списков, из которых четыре были сняты еще до голосования. 27 июля 1917 г. были опубликованы результаты первых демократических выборов в Читинскую городскую думу. В списки избирателей было внесено 13 500 человек, в том числе 4 300 избирателей составляли солдаты частей, расквартированных в Чите и ее окрестностях. Всего участвовало в голосовании 6 607 избирателей (48,94 %). Из них 49,8 % подали свои голоса за эсеров, а еще 11,8 % проголосовали за список от РСДРП. Таким образом, в Чите, как и в других дальневосточных городах, большинство в думе получили социалисты (51 место из 83). Выборы в Хабаровске состоялись 6 августа 1917 г. Из 17 851 человека, внесенного в списки избирателей, проголосовало 10 596 человек (59,36 %). Голосование шло по четырем спискам. Внушительную победу одержал блок социалистических партий и Совета рабочих и солдатских депутатов. По этому списку было избрано 44 гласных (78,57 %). В Никольске-Уссурийском в городскую думу в первом туре было избрано 38 депутатов, из которых 32 (82,05 % от общего количества мест в думе) прошли по объединенному списку эсеров и социал-демократов. Аналогичными были ре-

¹ См.: ГАПК. Ф. Р-50. Оп. 1. Д. 3. Л. 144.

зультаты выборов в Верхнеудинске. Местный городской голова сообщал 16 октября 1917 г. Верхнеудинскому районному комиссару (в ответ на запрос от 27 сентября 1917 г. за № 965): «...с момента революции главнейшие изменения в составе городской Верхнеудинской думы выразились в перемене самого состава этого учреждения; вместо цензовых элементов по последним выборам в состав гласных вошли в большинстве представители неимущих слоев, социалисты в числе 25 человек (16 социалистов-революционеров и 9 социалистов-демократов)»¹.

Следует отметить, что ни в одном из дальневосточных городов количество жителей не превышало 150 тыс. человек. Последнее являлось обязательным условием для избрания помимо общегородских органов самоуправления еще районных дум и управ. Однако даже население Владивостока, самого крупного из дальневосточных городов России, не достигало необходимой цифры. По данным городской переписи 1916 г., последней из предшествовавших выборам, оно составляло лишь 97,5 тыс. человек². Более близкие ко времени проведения выборов сведения содержит городская перепись 15–18 сентября 1917 года. Но даже по ним, во Владивостоке насчитывалось 111 706 человек гражданского населения; еще 25 тыс. человек составлял гарнизон³. Следовательно, на российском Дальнем Востоке в городах избирались только городские думы и управы, и не вводилась так называемая «городская мелкая единица». Правда, в крупных городских поселениях для удобства производства выборов и подсчета голосов избирателей создавались избирательные участки. Например, Владивосток при проведении выборов был поделен на 22 участка⁴.

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 794. Л. 36; Далекая окраина. – 1917. – 13 мая, 20, 22 июля; Приамурская жизнь. – 1917. – 26 июля, 1 августа; Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 219; Иконникова Т.Я. Хабаровск в 1917 г. // Очерки истории родного края. – С. 207; Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – Улан-Удэ, 1957. – С. 61.

² Далекая окраина. – 1917. – 13 мая.

³ Мухачев Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк. – Владивосток, 1999. – С. 36–37.

⁴ Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – С. 314.

Материалы о подготовке, ходе и результатах избирательных кампаний, прошедших в дальневосточных городах в июне–сентябре 1917 г. позволяют сделать следующие выводы. Во-первых, выборы показали высокую степень предварительной работы, проведенной избирательными комиссиями и кандидатами в городские гласные. Во-вторых, в результате муниципальных выборов изменился состав органов городского самоуправления. Причем, большинство мест в городских думах, как и в целом по России, получили социалисты (преимущественно эсеры и меньшевики). В-третьих, всеобщее избирательное право, пропорциональная система выборов, процедура голосования и сравнительно высокая активность избирателей обеспечили избрание полного состава гласных во всех городских думах в первом же туре выборов (в отличие от предшествующих лет, когда нередко требовались дополнительные выборы). В-четвертых, на Дальнем Востоке степень активности избирателей отличалась от среднероссийских показателей. В целом по России абсентеизм избирателей колебался от 30 до 70%. В августе–сентябре выборы в органы городского и поселкового самоуправления в европейской части России происходили при возрастающей пассивности населения по сравнению с июнем 1917 г.¹, что было следствием падения в глазах большинства населения авторитета Временного правительства и его органов местного государственного и общественного управления. На Дальнем Востоке особого спада активности избирателей не наблюдалось.

Реформирование системы местного государственного и общественного управления еще не было завершено, когда характер и направленность процессов организации власти на местах коренным образом изменились вследствие Октябрьской революции 1917 г. и проведения в жизнь нормативных актов советской власти, принятых на основе решений II Всероссийского съезда Советов. В период с октября 1917 г. по апрель 1918 г. во взаимоотношениях советской власти и самоуправлений политика временного сотрудничества сменилась

¹ Андреев А.М. Указ. соч. – С. 201.

взаимной конфронтацией. Советы рабочих и солдатских депутатов, руководствуясь постановлениями центральных органов советской власти, стали осуществлять ликвидацию органов муниципального самоуправления¹.

Последующие события (начало гражданской войны и интервенции) привели к свержению советской власти на Дальнем Востоке России в течение лета–осени 1918 года. Это позволило на определенный период восстановить органы местного самоуправления в регионе. Так, чехословацко-белогвардейский переворот во Владивостоке 29 июня 1918 г. способствовал восстановлению деятельности Владивостокской думы и управы². В конце августа 1918 г. в связи с уходом из Читы войск, верных советской власти, возобновили свою работу Читинская городская дума и управа, которые также сохранили свой состав после их роспуска большевиками в апреле 1918 года³. В сентябре 1918 г. Николаевская-на-Амуре городская дума приняла дела у местного Совета⁴. 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 самоуправлений⁵. Одновременно восстанавливалась и прежняя правовая основа формирования и деятельности органов местного самоуправления – законодательство Временного правительства 1917 года.

¹ См.: Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922 гг.): Сб. документов. – Владивосток, 1955. – С. 120–121; Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 144; Близнякова А.В. Борьба большевиков за установление Советской власти на Дальнем Востоке (март 1917 г. – март 1918 г.). – Хабаровск, 1957. – С. 62; Востриков Л.А., Востоков З.В. Указ. соч. – С. 46; Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 225.

² Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского государственного архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Т III. – С. 167.

³ Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 231.

⁴ См.: Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов. – С. 100–101.

⁵ Благовещенску сто лет (1858–1958 гг.): Сб. документов и материалов. – С. 244.

Обстоятельства, при которых городские самоуправления возобновили свою деятельность, могли породить сомнения в законности восстановленных городских дум и управ 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 думы от 15 июля дата проведения выборов была перенесена)¹. 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 думе².

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. 10, исправленные и дополненные списки избирателей подлежали обнародованию не позднее, чем за две недели до дня выборов. Однако избира-

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 837. Л. 4–5.

² Там же. Д. 836. Л. 11^{об}–12; Д. 840. Л. 212; Д. 846. Л. 3.

тельные списки произвольно дополнялись до дня выборов. В соответствии со ст. 11 и 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 лиц, а также протест исполнявшего обязанности областного комиссара А. С. Медведева¹. Постановлением суда от 12 августа 1918 г. результаты выборов гласных во Владивостокскую городскую думу были отменены². 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»³ (то есть пополнение состава городской думы за счет кандидатов к гласным).

Законные выборы во Владивостокскую городскую думу состоялись 29 декабря 1918 года. Большинство избирателей их бойкотировало, полагая несправедливой отмену результатов выборов, прошедших в конце июля. Вследствие этого явка составила лишь 11,27% (из 37408 горожан, внесенных в списки, участие в выборах приняли 4217 человек)⁴. Абсентеизм избирателей, прежде всего среди трудящихся города, во многом обусловил результаты выборов. Большинство мест в городской думе (55 из 101) получили кадеты (список № 3

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 837. Л. 8, 11–11^{об}, 20–21.

² Там же. Л. 24–32.

³ Там же. Л. 32.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 906. Л. 16.

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 кандидатов¹.

Такой состав Владивостокской городской думы predetermined 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 отделами².

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 г. (но были приостановлены распоряжением Сибирского временного правительства П. В. Вологодского).

Признание муниципального права 1917 г. в качестве правовой основы формирования и деятельности органов местного самоуправления характерно также для политики Приморской областной земской управы, ставшей высшим органом власти в Приморье после свержения здесь в январе 1920 г. колчаковского режима. Одной из ближайших задач своей деятельности земское правительство определило установление единой стройной системы управления на всей территории области. Фундаментом этой системы должно было стать местное самоуправление, действующее на основании законодательства 1917 года. Приморская областная земская управа заверяла, что органы общественного управления

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 847. Л. 1–9.

² Там же. Л. 22–24, 45–45^{об}.

«получат возможность свободно развивать свою деятельность и будут иметь в правительстве не врага и притеснителя, как до сих пор, а друга и помощника...»¹. Предусматривалось также введение особого института уполномоченных, ответственных за проведение на местах правительственных директив. «Уполномоченные, – говорилось в программе земского правительства, – выполняют свои обязанности в контакте с существующими органами земского и городского самоуправления, а там, где последних нет, впредь до организации их, через особые, организуемые уполномоченными, исполнительные комитеты, которые будут нести все права и обязанности названных органов местного самоуправления»².

Одним из первых шагов стали выборы в органы городского самоуправления. 9 февраля 1920 г. было принято правительственное постановление за № 33 «О выборах в городские самоуправления». В нем в частности говорилось: «Произвести выборы гласных Городских Дум в Приморской области на основании закона от 15 апреля 1917 г. ...Гласные Городских Дум избираются на срок до 1 января 1922 г.»³. Во исполнение указанного постановления органами городского самоуправления была осуществлена подготовительная работа, и весной 1920 г. состоялись выборы⁴.

Иной подход присущ «белым» правительствам, действовавшим на Дальнем Востоке России в период гражданской войны и интервенции. Белогвардейские режимы, оставляя неизменной организационную структуру городского самоуправления, полагали необходимым ограничение самостоятельности и компетенции органов общественного управления, пересмотр избирательной системы в пользу цензовых слоев населения.

Большая часть изменений и дополнений касалась порядка формирования органов городского самоуправления и была призвана обеспечить лояльный по отношению к властям состав этих органов. Согласно постановлению Западно-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 3–4. – С. 3.

² Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 9–10. – С. 8.

³ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 976. Л. 1–2.

⁴ Там же. Ф. 159. Оп. 1. Д. 36. Л. 1–1^{об}, 3–3^{об}, 7.

Сибирского комиссариата Сибирского временного правительства от 27 июня 1918 г., действие которого было распространено также на территорию Восточной Сибири и Дальнего Востока, устранению из составов дум и управ подлежали «представители противогосударственных партий». Исключенных из числа гласных должны были замещать «в установленном законом порядке кандидаты, выставленные в избирательных списках других партий»¹.

В октябре 1918 г. Сибирским временным правительством 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 закону². 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 года³.

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 Собрание постановлений и распоряжений Западно-Сибирского комиссариата Сибирского временного правительства, издаваемое Управлением делами комиссариата. – 1918. – № 2. – С. 9–10.

² РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 846. Л. 3.

³ Там же. Д. 906. Л. 19–20^{об}, 30.

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)¹. 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»². 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 кандидатов³. Эта мера, 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 г. и осуществлялись с нарушением законодательства. Корреспондент журнала «Земская жизнь Приморья» в номере от 2 июня 1919 г. сообщал: «На днях получены результаты выборов в г. Благовещенске, где социалистический блок одержал крупную победу: из 50 гласных 36 являются избранные по социалистическим спискам»⁴. Заметим, что это был блок умеренных социалистов, эсеро-меньшевистский, участвовавший в выборах на законных основаниях. Тем не менее, победа социалистов на городских выборах в Благовещенске вызвала недовольствие «цензовых групп», представители которых обжаловали результаты выборов в суде, и суд результаты выборов в городскую думу отменил⁵. В условиях гражданской войны и примата политической конъюнктуры над пра-

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 906. Л. 4–5.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 3. – С. 26.

³ См.: РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1055. Л. 14–14^{об}.

⁴ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 9. – С. 21.

⁵ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 12. – С. 20.

вом такая картина являлась типичной. Следствием был высокий абсентеизм избирателей¹, ставший формой протеста против политики властей.

Ограничения, установленные в отношении городского самоуправления, подтверждали затем и Приамурское временное правительство С. Д. Меркулова, и Верховный правитель Приамурского земского края М. К. Дитерихс. Органы городского самоуправления, сформированные на основе законов Временного правительства 1917 г. (без учета последующих изменений и дополнений), признавались белогвардейскими правительствами незаконными. Так, согласно указу № 1, изданному 26 мая 1921 г. Приамурским временным правительством, предписывалось: «В городах Владивостоке, Никольске-Уссурийске председателям городских дум или городским головам прежнего состава (то есть избранным по колчаковским законам. – *Г. Т.*) экстренно собрать городские думы прежнего состава гласных... Городским управам прежнего состава вступить в управление городским хозяйством...»².

3.3. Формирование системы земского самоуправления на Дальнем Востоке России

Разработка земской реформы была осуществлена в период с марта по сентябрь 1917 г. Временным правительством был принят целый комплекс законов по реформе губернского и уездного земства, организации волостного земства, а также по финансово-экономическому обеспечению становления местного самоуправления. В числе законов, составивших правовую основу реформы, был принято правительственное постановление о введении земства на Дальнем Востоке. В июне 1917 г. комиссаром Временного правительства по делам Дальнего Востока А. Н. Русановым была получена телеграмма за подписью министра внутренних дел князя Г. Е. Львова. В ней сообщалось, что «Временное правительство 17 июня утвердило постановление о введении земских учреждений в

¹ 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.

² РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 1045. Л. 12.

Амурской, Приморской и Сахалинской областях, каковое постановление подлежит приведению в действие до обнародования сенатом...»¹. Аналогичная телеграмма (за № 3/1497 от 22 июня 1917 г.) была отправлена также на имя иркутского комиссара по делам Иркутского генерал-губернаторства².

Согласно упомянутому постановлению, «Временное положение о земских учреждениях в губернии Архангельской и в Сибири» вводилось в действие в областях Амурской, Приморской и Сахалинской, «...за исключением земель, занятых бродячими инородцами в сих областях...», а также в области Забайкальской³. В Забайкальской и Приморской областях вводились областные, уездные и волостные земства. В Амурской и Сахалинской областях, впредь до их административного преобразования, учреждались только областные и волостные земства, а права и обязанности уездных земских учреждений присваивались «подлежащим... областным земским учреждениям»⁴. В землях Забайкальского, Амурского и Уссурийского казачьих войск Земское положение должно было вводиться особым распоряжением Министерства внутренних дел после получения от казачьих войск заявлений о желательности его введения⁵. В связи с этим в телеграмме на имя иркутского комиссара особо отмечалось, что до получения такого заявления распорядительные действия по введению земства в Забайкальской области не должны касаться Акшинского, Нерчинского, Нерчинскозаводского и Троицкосавского уездов⁶.

При введении закона в действие за земские волостные и уездные единицы следовало принимать территории существующих волостей и уездов. К земским

¹ О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – Хабаровск, 1917. – С. 3.

² Известия Исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. – 1917. – № 93. – Прил.

³ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – Хабаровск, 1917. – С. 1.

⁴ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 49; О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – С. 3.

⁵ О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – С. 3.

⁶ Известия Исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. – 1917. – № 93. – Прил.

волостям приравнялись золотопромышленные системы Зейская и Буреинская (Амурской области), Баргузинская тайга (Забайкальской области), Амурский, Хинганский и Приморский горные округа, а также Александровский и Тымовский участки Сахалинской области. Железнодорожные поселки Амурской железной дороги, образованные в порядке Правил от 20 февраля 1913 г., в состав земских волостей не включались. В них должно было вводиться поселковое управление¹. Кроме того, в законе указывалось: «В городах... Чите... Благовещенске, Хабаровске и Владивостоке заведывание делами местного управления и хозяйства, до сих городов относящимися, возлагается на общественное их управление, при чем городские думы пользуются правами и несут обязанности уездных земских собраний, а городские управы – уездных земских управ. Уезды... Читинский... и Хабаровский имеют особые от городов... Читы... и Хабаровска земские собрания и управы»². В бурятских землях Забайкальской области определение единицы, «долженствующей при введении закона в действие отвечать волости», предоставлялось областному исполнительному комитету или соответствующей организации³.

Особое земское управление вводилось в местностях, занятых кочевыми народами Дальнего Востока. Делами местного управления и хозяйства на этих территориях должны были ведать соответствующие областные земские учреждения, а сметы доходов и расходов этих местностей должны были составлять особое подразделение соответствующей областной сметы и раскладки. Для непосредственного заведования указанными делами земскими собраниями Амурской, Приморской и Сахалинской областей избирались земские уполномоченные. Областному земскому собранию предоставлялось право разделять находящиеся в его ведении местности, заселенные «бродячими инородцами»,

¹ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 49; О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – С. 3.

² О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 51.

³ Известия Исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. – 1917. – № 93. – Прил.

на отдельные районы, назначая в каждый район по земскому уполномоченному. Земские уполномоченные, «в отношении условий службы и ответственности», приравнивались к членам областной земской управы, могли участвовать в областном земском собрании на правах гласных. Обязанности земских уполномоченных, круг их ведения и взаимоотношения с областной земской управой определялись инструкциями областного земского собрания; оно же определяло постоянное местопребывание земских уполномоченных¹. По всем делам, относящимся к ведению земского самоуправления, земскому уполномоченному подчинялись все должностные лица инородческих управ, сельских и родовых управлений, старшины и старосты. Для предварительного рассмотрения различных вопросов, касающихся местного управления и хозяйства, земский уполномоченный мог созывать один раз в год особые съезды из представителей местного населения, старшин и старост. Места и сроки проведения этих съездов назначались земским уполномоченным. Число представителей населения в каждом съезде, порядок их избрания, а также порядок занятий съезда определялись областным земским собранием. Съезд имел право для содействия земскому уполномоченному избирать из своей среды от трех до пяти лиц, составлявших постоянный совет – совещательный орган при уполномоченном, созывавшийся им в случае необходимости, а также по заявлению одного из членов совета. По постановлению областного земского собрания членам совета назначалось суточное вознаграждение в размере от 3 до 5 рублей за дни действительного участия в заседаниях совета².

Таким образом, законодатели старались, с одной стороны, возможно полностью учесть многообразие местных условий. С другой стороны, они стремились провести земскую реформу, насколько это возможно, повсеместно и на основе положения, принятого для центральной России. Земские учреждения на Дальнем Востоке должны были вводиться даже в Камчатской области, территорию ко-

¹ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 101–102.

² Там же. – С. 102–103.

торой преимущественно составляли местности, заселенные кочующими народностями и с низкой плотностью населения. I Камчатский областной съезд представителей населения, состоявшийся в июле–августе 1917 г., принял резолюцию о введении земского самоуправления в Камчатской области. До введения земства на Камчатке функции областной земской управы были возложены на областной комитет. 11 августа 1917 г. Временное правительство утвердило постановление о распространении на Камчатскую область положения о земских учреждениях, но за некоторыми исключениями. В частности у аборигенов, ведущих кочевой образ жизни, правительство предложило сохранить управление «тойонами», то есть их родоплеменной верхушки, оставив в силе дореволюционный «Устав об управлении инородцами». В начале декабря 1917 г. был организован комитет по введению земства на Камчатке¹.

Распорядительные действия по реализации на дальневосточной окраине России законоположений о земстве были возложены Временным правительством на областных комиссаров и областные исполнительные комитеты или соответствующие им организации. В уездах Приморской и Забайкальской областей эта обязанность по постановлению областных исполнительных комитетов возлагалась на существующие уездные исполнительные комитеты, а там, где они отсутствовали, – на особые по введению земства комитеты. В Амурской и Сахалинской областях права и обязанности уездных по введению земства комитетов присваивались областным исполнительным комитетам. Последние, однако, были вправе образовывать в тех местностях, где это будет признано ими необходимым, районные по введению земства комитеты, которым присваивались права и обязанности уездных комитетов².

Уездные исполнительные комитеты или образованные взамен них особые комитеты по введению земства, избрав председателя, в течение двух недель

¹ Мухачев Б.И. Становление Советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.). – С. 81–84, 94.

² О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – С. 4; Известия Исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. – 1917. – № 93. – Прил.

должны были: сформировать волостные избирательные комиссии; определить число подлежащих избранию гласных и распределить их между сельскими избирательными округами; определить сроки составления избирательных списков, первоначального предъявления их для всеобщего обозрения и производства самих выборов. Волостной избирательной комиссии закон отводил на составление избирательных списков по каждому сельскому избирательному округу не более месяца со дня открытия действий уездного комитета. В исключительных случаях этот срок мог быть продлен Министерством внутренних дел по представлению уездного комитета непосредственно в министерство¹.

Определялись также источники финансирования организации и проведения земских выборов. Расходы уездных комитетов (по 2 500 руб. на каждый комитет) покрывались за счет местных земских средств, а при недостатке таковых – за счет земских страховых капиталов. Как уже отмечалось, понятия «земские капиталы», «земские повинности», «земское хозяйство» и тому подобные появились еще до введения в России института земского самоуправления и использовались применительно к сфере управления и расходам, связанным с «местными пользами и нуждами». С 1864 г. в части губерний России эта сфера и связанные с ней финансово-хозяйственные функции были переданы в ведение органов земского самоуправления. Однако в неземских губерниях и областях указанные термины по-прежнему продолжали использовать. Вот такого рода «земские» капиталы и определялись в качестве источника покрытия затрат на организацию и проведение земских выборов в дальневосточных областях. Общая по каждой из областей сумма расходов распределялась между уездами областным исполнительным комитетом. Расходы волостных избирательных комиссий впредь до выделения соответствующего кредита временно должны были покрываться из волостных сборов и других местных источников².

В телеграмме на имя комиссара Временного правительства по делам Дальнего Востока А. Н. Русанова министр внутренних дел Г. Е. Львов просил при-

¹ О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – С. 5–6.

² Там же. – С. 6.

нять меры «к беззамедлительному приведению в исполнение постановления временного правительства о введении земства... в виду необходимости образовывать земские учреждения возможно быстрее, для подготовки выборов в учредительное собрание...»¹. За организацию земства, по существу, ратовало и большинство сельского населения Дальнего Востока. В резолюциях Приморского областного съезда крестьян (май 1917 г.), Второго Приморского областного съезда крестьян (июль 1917 г.), Амурского казачьего съезда (май 1917 г.) по данному вопросу фактически были сформулированы одинаковые требования: оказывать полную поддержку Временному правительству, осуществляющему политику «народовластия»; готовиться к созданию земства в крае и созыву Учредительного собрания².

В августе–сентябре 1917 г. на Дальнем Востоке были проведены выборы в волостные земства, в сентябре–октябре того же года – в уездные земские собрания³. Волостные, уездные, областные гласные должны были избираться на трехлетний срок. В ст. 12 «Временного положения о земских учреждениях в губернии Архангельской и в Сибири», правда, была оговорка: «На первых, по введении в действие настоящего временного положения, выборах земские гласные избираются на срок до 1 января 1919 года»⁴.

Правом участия в выборах гласных пользовались российские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие ко времени составления избирательных списков двадцати лет, проживающие на территории избирательного округа либо имеющие там домашнее обзаведение или определенные занятия. К участию в выборах не допускались: монашествующие лица; лица, признанные в установленном порядке безумными, сумасшедшими и глухонемыми; приговоренные судом к наказаниям, соединенным с лишением

¹ О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – С. 6.

² Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917–апрель 1918 г.). – С. 107.

³ Там же. – С. 108.

⁴ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 52.

или ограничением прав состояния, а также за определенные уголовные преступления. В гласные и кандидаты могли баллотироваться не только лица, пользующиеся правом участия в выборах, но и все прочие лица, хотя и не проживающие на территории избирательного округа и не имеющие там домашнего обзаведения, но удовлетворяющие остальным требованиям, установленным для участия в выборах¹.

Гласные волостных и уездных земских собраний избирались населением сельских местностей и городских поселений непосредственно. Областные земские гласные Забайкальской и Приморской областей избирались уездными земскими собраниями и думами городов Читы, Хабаровска и Владивостока. В Амурской и Сахалинской областях избрание гласных областных земских собраний имело особенности. Во-первых, областных земских гласных наряду с городскими думами Благовещенска и Николаевска-на-Амуре должны были избирать волостные земские собрания и казачьи станичные сборы, а не уездные земские собрания. Во-вторых, в состав земских волостей не включались железнодорожные поселки Амурской железной дороги. При избрании от этих поселков земских гласных в Амурское областное собрание район Амурской железной дороги разделялся областным собранием на три избирательных участка, в каждом из которых раз в три года созывался избирательный съезд. Указанные съезды образовывались из уполномоченных, избираемых поселковыми собраниями и сходами (по одному от каждого собрания или схода). Избирательный съезд созывался распоряжением областной земской управы и признавался состоявшимся, если на него прибыло не менее одной трети уполномоченных².

Формирование системы земского самоуправления на Дальнем Востоке было сопряжено с определенными трудностями. Фактически не удалось (даже по прошествии нескольких лет) организовать земское самоуправление в том виде, как это определялось законом, на территориях, занятых кочевыми народностями-

¹ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 52–53.

² Там же. – С. 52–53, 54–55.

ми. В частности, в Приморской области в этих местностях пришлось отказаться от института земских уполномоченных, предусмотренного Временным положением о земских учреждениях в Сибири 1917 года. Рассмотрев в январе 1919 г. вопрос «о практическом осуществлении земского управления в стойбищах кочевых инородцев», областная земская управа приняла постановление, по которому обязанности земских уполномоченных были возложены на уездные земские управы¹.

Не однозначным оказалось отношение к введению земского самоуправления со стороны казачества. Как уже отмечалось, в дальневосточных областях в казачьих селениях организация земства по постановлению Временного правительства от 1917 г. допускалась на общем основании только в случае, если на то изъявлял согласие войсковой круг. Дабы не давать казачеству лишнего повода возражать против введения земства, законодатели в нарушение принципа равенства в уплате земских сборов и отбывании земских повинностей пошли на изъятие части казачьих земель из-под земского обложения. Формально это обосновывалось тем, что казачество несет дополнительные повинности как служилое сословие. В результате земским сбором не должны были облагаться следующие войсковые земли: 1) отведенные для довольствия лошадей войсковой артиллерии и для сбора казачьих полков и команд, выходящих на службу и на практические учения; 2) отведенные конным заводам; 3) отведенные для конно-плодовых и строевых табунов². Кроме того, законом были определены пособия станицам казачьих войск Дальнего Востока по уплате денежных земских сборов. Так, например, станицам Забайкальского казачьего войска (ЗКВ) в качестве казенных пособий с 1 января 1918 г. должны были поступать: а) сумма, отпускавшаяся на основании закона от 21 июня 1910 г. из средств государственного казначейства на содержание врачебной части в ЗКВ; б) сумма, отпускавшаяся на основании того же закона из общего войскового капитала в возме-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 5.

² О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 22–23.

щение расходов казны по содержанию врачебной части в ЗКВ. Величина этих сумм устанавливалась в размере, определенном на 1917 г.¹ Пособия также были установлены станицам Амурского казачьего войска (АКВ) и Уссурийского казачьего войска (УКВ). Начиная с 1 января 1918 г., каждому из войск должна была поступать сумма, «равная отпускавшейся из средств государственного казначейства на основании... закона 26 апреля 1909 года... на содержание врачебной части... в размере, определенном на 1917 год»². Закон устанавливал следующий порядок: указанные пособия поступают в распоряжение соответствующих областных земских учреждений, распределяются между станичными обществами соразмерно численности населения и засчитываются в уплату причитающихся со станиц сумм уездного и областного земских сборов³.

Тем не менее возникали затруднения в распространении действия Земского положения 1917 г. на территории казачьих войск. Против земства высказалось Уссурийское казачье войско⁴. На Дальнем Востоке поначалу только забайкальское казачество согласилось на проведение на территории войска земской реформы в полном объеме. Войсковой круг вынес постановление об организации общего земства. Однако впоследствии Забайкальской областной земской управе тоже пришлось уделить много внимания недоразумению с казаками. После свержения в области советской власти казачьим начальством был отдан приказ о восстановлении войсковых станичных правлений. Земство довело об этом до сведения Омского правительства, которое разъяснило, что приказ этот незаконный и подлежит отмене. Но, несмотря на протесты земства и распоряжения правительства, Правление Забайкальского казачьего войска оставило приказ в силе. В дальнейшем областная земская управа, считаясь со свершившимся фак-

¹ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 23.

² Там же. – С. 23–24.

³ Там же. – С. 24.

⁴ Лаптева Л.С., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М., 1999. – С. 128.

том, прилагала усилия к тому, чтобы добиться согласования действий органов земского и казачьего самоуправления. Но и эта попытка не удалась¹.

Отказывались вводить земство также жители некоторых крестьянских селений. Например, протокол Земской комиссии при Верхнеудинском районном гражданском комитете, датированный 21 сентября 1917 г., зафиксировал обсуждение ее членами вопроса об отказе крестьян сел Надеино и Куналеи (Забайкальской области) ввести земство. В ходе оживленных прений членами комиссии предлагались различные меры к тому, чтобы склонить жителей упомянутых сел к принятию земства. В частности, один из членов предложил «лишить куналейцев и надеинцев всякого пособия», другой – «послать отряд войск с инструктором для... устрашения, чтобы они пробыли на месте несколько дней до дня выборов». Противники силового давления заявляли о возможности «уладить дело мирным путем, если бы для разъяснений туда поехал один из членов комиссии». После продолжительных прений решено было «переговорить об этом с комиссаром, чтобы он вызвал представителей этих селений в город, а если они не пожелают, послать туда войска»². Другой пример сопротивления части сельских жителей мерам по введению земства содержится в сообщении председателя 4-й Окружной комиссии по выборам земских гласных от 15 января 1918 г. Председатель окружной комиссии сообщает в Верхнеудинскую земскую комиссию следующее: «6 января я прибыл в Елань для организации волостной земской управы. Собравшийся небольшой сельский сход и члены комитета... вполне соглашались принять земство и просили прибыть... на волостной сход, на который согласно моему предложению будут приглашены гласные. Прибыв 14 января в Елань, я застал там только волостной сход, гласные же, как выяснилось, не были вызваны... Волостной сход, состоявший в большинстве из отпускных солдат, именующих себя большевиками, категорически отказался организовать земскую управу, требуя от меня удостоверения не

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 19.

² Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 60.

от земской комиссии, которую они не признают, а от партии большевиков. В заключение схода некоторые лица воспретили председателю комитета... созывать волостной сход в будущем по предложению каких бы то ни было уполномоченных из города, кроме доверенных партии большевиков»¹.

Такие случаи не были единичными, хотя и массовым это явление нельзя признать: в конце 1917 г. – начале 1918 г. на Дальнем Востоке основной организацией сельского населения являлись земства². Главной причиной имевших место случаев отказа крестьян от введения земства следует признать антиземскую агитационную работу в селах, которую, как правило, проводили демобилизованные солдаты и возвращавшиеся в деревню безработные. Зачастую они являлись членами партии большевиков или сочувствующими РСДРП(б)³.

Ситуацию с формированием земского самоуправления на Дальнем Востоке России усугубили перемены в общественно-политическом строе, порожденные Октябрьской революцией 1917 г. В ходе установления на Дальнем Востоке советской власти имели место случаи роспуска земских учреждений, переименования их в Советы⁴. Происходило это несмотря на одобренную III съездом Советов Дальнего Востока временную коалицию местных Советов с самоуправлениями. В конце 1917 г. – начале 1918 г. инициатива исходила, как правило, от самих крестьян. Часть дальневосточного крестьянства, связывавшая удовлетворение своих интересов с советской властью, выражала таким способом недоверие буржуазным органам власти и самоуправления, разочаровавшись в их деятельности. Гражданское противостояние на Дальнем Востоке приведет в дальнейшем к разрыву коалиции самоуправлений и Советов. Последние с весны 1918 г. приступят к планомерной ликвидации земских учреждений. Поэтому

¹ Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 85–86.

² См., например: Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 138.

³ См., например: Беликова Л.И., Черных А.С. Указ. соч. – С. 130, 131.

⁴ Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 172–174; Близнякова А.В. Указ. соч. – С. 65–68; Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 117–118; Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 156–157.

после свержения советской власти летом–осенью 1918 г. в Приморье, Приамурье и Забайкалье пришлось заново конструировать систему земского самоуправления и налаживать прерванную работу его органов.

Не было простым положение земства на Дальнем Востоке и в период гражданской войны и интервенции. В результате проводимой Временным сибирским правительством политики неизменной осталась лишь организационная структура земского самоуправления. Была ограничена исключительно хозяйственными вопросами компетенция земского самоуправления. Его органам было запрещено обсуждать «вопросы конструкции власти и вообще вопросы политического характера»¹. Пересмотру подверглось также 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 предоставлялось право назначать составы земских управ на срок до избрания таковых по новому закону в случае отсутствия законного состава земских собраний (ст. V)².

Кроме того, по постановлению от 27 июня 1918 г. подлежали устранению из составов действующих земских собраний и управ «представители противогосу-

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 900. Л. 9–9^{об}.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 23.

дарственных партий»¹. Закон был направлен прежде всего против тех политических сил, которые поддерживали советскую власть. Типичный пример 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»². 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.)»³.

Утверждение Омским правительством в 1919 г. нового закона о земском самоуправлении позволило, наконец, провести очередные выборы в земские собрания на 1919–1921 гг. 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.

Выборы 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 пятнадцати⁴. В тех местностях, где выборы проводились, абсентеизм избирателей зависел от плотности населения и удаленности от железнодорожных путей сообщения. В том же Ольгинском уезде

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 23.

² Там же. – С. 20.

³ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 2. – С. 23.

⁴ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 18.

активно голосовали в волостях, расположенных вблизи Сучанской железной дороги. В этих волостях число участвовавших в выборах составило: в Новонезинской – 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. Волости эти 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 г. Так, во Фроловской 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 происшедших военных действий часть населения, как это имело место, например, в Шкотовской волости Ольгинского уезда, совсем отказалась от выборов ³.

Но даже если удавалось провести выборы в земские собрания, качественный состав многих земских учреждений оставлял желать лучшего. Дальневосточное земство испытывало серьезные кадровые проблемы. Характерный для региона дефицит специалистов в период гражданской войны еще более обострился. Вследствие мобилизации интеллигенции, проведенной в 1919 г., некоторые

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 18.

² Там же.

³ Там же. – С. 18–19.

земства были поставлены буквально в безвыходное положение. В марте 1919 г. Амурской областной земской управой, например, в Омск была отправлена следующая телеграмма: «Обл[астная] управа просила отсрочки у комиссии по регистрации интеллигенции членам управы... Призыву подлежат 40 служащих зем[ской] управы, просили освободить 8 ответственных, а освобожден только один. В отсрочке отказано даже заведывающему отделом. Одновременно даются отсрочки другим правительственным учреждениям. Просим обратить внимание генерального штаба и министерства о таком отношении комиссии»¹. Не менее сложным было положение земств в других областях региона. Корреспондент журнала «Земская жизнь Приморья» по этому поводу замечает: «Работа земства окончательно разрушается, что усиливает недовольство населения за невозможностью удовлетворять нужды на местах»².

Не хватало не только специалистов (врачей, агрономов, ветеринаров и т. д.), но даже просто грамотных работников. В этой связи Ольгинская уездная земская управа, например, вынуждена была просить Приморскую областную земскую управу о выделении пособия на организацию курсов для секретарей волостных земских управ. Заслушав ходатайство об этом, областная управа постановила: «выдать Ольгинской Уездной Земской Управе три тысячи пятьсот... рублей на расходы по организации курсов для работников волостных Земств Ольгинского уезда»³.

На формировании системы земского самоуправления отрицательно сказывался также финансовый кризис земства. 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 самоликвидации. В связи с чем областная земская управа, не имея иной возможности не допус-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 19.

² Там же.

³ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 3.

тить этого, постановила следующее: «Указать уездным земским управам, что гласные управ... не имеют права до истечения выборного срока покидать своих должностей без разрешения земских собраний... и что за самовольное сложение своих полномочий члены управы будут привлекаться к уголовной ответственности. Предложить уездным земским управам, которые переживают в данное время финансовый кризис... сократить до возможного минимума расходы по содержанию подведомственных им земских учреждений, не останавливаясь перед закрытием... различных отделов управы, агрономических, врачебных и ветеринарных пунктов, школ и т. п., объявив вместе с тем населению уездов о мотивах, побудивших управу лишить население земской агрономической, врачебной и ветеринарной помощи и просветительских учреждений»¹.

Аналогичная картина наблюдалась во всех областях российского Дальнего Востока. Как отрадный факт и пример для подражания прочим земствам журнал «Земская жизнь Приморья» отмечал, что Григорьевское волостное земство Никольск-Уссурийского уезда пытается воздействовать на население воззваниями и побудить его к уплате земских сборов. Хотя более распространенной была иная линия поведения земских органов: констатация финансового кризиса, собственного бессилия что-либо изменить, сворачивание до минимума земской работы, самороспуск (так поступили, в частности, Ракитинское, Саровское, Хвалынское волостные земства Иманского уезда Приморской области)².

Из-за финансовых трудностей нередко было формирование органов земского самоуправления в неполном составе. Например, общее собрание граждан селения Ключи и участка Левый Джигит Тетюхинской волости Ольгинского уезда Приморской области 23 мая (6 июня) 1921 г. постановило: «За неимением средств на расходы по отправке гласных на Волостной Съезд в Тетюхе послать только двух гласных, а не четырех, положив плату по 3 руб. суточных каждому». Избраны были Н. Д. Ефимов и М. В. Кононов³.

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 2. – С. 25.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 11 – С. 19–21.

³ ГАПК. Ф. Р-1507. Оп. 1. Д. 1. Л. 14–14^{об}.

Таким образом, организационная работа по созданию земства была сопряжена с борьбой за само существование земских учреждений на Дальнем Востоке. Приходилось вести борьбу против попыток если не упразднить, то ограничить земство. Приходилось преодолевать объективные финансовые, кадровые, организационные проблемы. В таких сложных условиях происходило формирование системы земского самоуправления на восточной окраине России.

В целом в период революций 1917 г. и гражданской войны с введением земства на Дальнем Востоке России завершается формирование системы местного управления в регионе. Развитию и укреплению местного самоуправления на Дальнем Востоке России способствовала муниципальная реформа Временного правительства 1917 г., в результате которой органы местного самоуправления, оставаясь таковыми, наделяются в то же время властными полномочиями и объявляются местными органами государственного управления. Реформирование Временным правительством системы местного государственного и общественного управления еще не было завершено, когда характер и направленность процессов организации власти на местах коренным образом изменились вследствие Октябрьской революции 1917 г. В период с октября 1917 г. по апрель 1918 г. во взаимоотношениях советской власти и самоуправлений политика временного сотрудничества сменилась взаимной конфронтацией.

Особые, коалиционные отношения между советскими органами власти на местах и органами местного самоуправления, установившиеся на Дальнем Востоке России вследствие специфических условий, завершились ликвидацией земских и городских самоуправлений весной–летом 1918 г. И хотя последовавшее вскоре свержение советской власти способствовало восстановлению системы местного самоуправления на определенный период, ее дальнейшее формирование и развитие происходило в сложных условиях, постоянно испытывая негативное влияние финансовых, кадровых, организационных проблем, последствий гражданской войны и интервенции.

Глава 4

Взаимоотношения органов местного самоуправления дальневосточного региона и государственной власти

4.1. Порядок взаимоотношений органов городского самоуправления с государственными органами в дореволюционный период

В последней четверти XIX – начале XX вв. в городах российского Дальнего Востока, как уже отмечалось, в разное время были образованы представительные и исполнительные органы местного самоуправления – думы и управы. Порядок работы внутри этих органов, а также их взаимоотношения с государственной властью регламентировались Городовым положением сначала 1870 г., затем 1892 г., а также другими узаконениями.

При введении Городового положения 1870 г. на территории Восточно-Сибирского генерал-губернаторства наглядно проявились «невписанность» института генерал-губернаторской власти в управленческую иерархию и неспособность центральной власти устранить этот недостаток. В новом городском положении не было определено место генерал-губернатора по отношению к городскому общественному управлению. В связи с этим генерал-губернатор М. С. Корсаков в январе 1871 г. представил в Сенат (и для сведения – министру внутренних дел) предложения об изменениях и дополнениях, которые необходимо внести в Городовое положение 1870 г.¹ Но из Министерства внутренних дел никаких указаний не последовало. Позже в циркулярном разъяснении от 20 апреля 1881 г. за № 51 генерал-губернатор Восточной Сибири генерал-лейтенант Д. Г. Анучин сообщил главным начальникам подведомственных губерний и областей, что генерал-губернатор для дел, возникающих из применения Городового положения 1870 г., особой инстанции не составляет и все дела должны направляться в установленном порядке или в министерства, или в Сенат. Однако представление губернаторами генерал-губернатору как высшему начальству ходатайств городов может иметь место, тем более, что министерст-

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 1.

во, получив подобное ходатайство помимо генерал-губернатора, всегда обращается к последнему, прося его заключения¹.

На практике по всем предметам, по которым городским положением было предоставлено право губернаторам входить с представлениями к министру внутренних дел, они должны были обращаться к генерал-губернатору, который или направлял далее представление по инстанции вместе со своим мнением, или, если предмет не превышал предоставленной ему власти, давал разрешение. Это усиливало административный контроль деятельности городского самоуправления, осуществлявшийся военным губернатором и возглавлявшимся им Присутствием по городским делам.

Присутствия по городским делам учреждались по мере формирования органов городского самоуправления. В 1875–1876 гг. были созданы Забайкальское, Приморское и Амурское областные присутствия по городским делам в соответствующих областных центрах – Чите, Николаевске-на-Амуре и Благовещенске. Характерной чертой стало создание на Дальнем Востоке Особых присутствий по городским делам в период действия Городового положения 1870 года.

15 июня 1877 г. военный губернатор Приморской области сообщил городскому голове Владивостока, что «...озабочиваясь правильным устройством городского управления на новых началах и развитием благосостояния городов вверенной ему области, он назначил членами областного Присутствия по городским делам начальника штаба главного командира (по делам Владивостока), начальника штаба войска Приморской области и заведующего морской частью в Николаевске»². Данное решение губернатора, в связи с отдаленностью Владивостока от областного центра, вызвало беспокойство городской управы, которая усмотрела в нем «повод к застою дела Владивостокского городского общества и большее еще осложнение делопроизводства в областном по городским делам присутствии, так как мнение члена присутствия из Владивостока, по

¹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а. Л. 69.

² Матвеев Н.П. Краткий исторический очерк г. Владивостока. – Владивосток, 1910. – С. 73.

дальности его от Николаевска, задержит вопросы в их решении, и кроме медлительности в решении городских дел Владивосток не увидит для себя иного результата»¹. В связи с этим управа просила «ходатайства думы об учреждении во Владивостоке, под председательством военного губернатора, особого по городским делам присутствия из управляющего акцизной частью, заведующего путевой канцелярией военного губернатора, начальника округа, городского головы, представителя местных войск, начальника штаба главного командира, причем делопроизводство присутствия возложить на городского секретаря»².

Однако реализовать предложение Владивостокского самоуправления удалось лишь после принятия 28 апреля 1880 г. высочайшего решения: «Изъять из ведения главного командира портов Восточного океана гражданское управление Приморской областью и командование сухопутными войсками, расположенными в области... с званием главного командира портов Восточного океана соединить звание военного губернатора Владивостока, который возвести на степень города... Образовать при Владивостокском военном губернаторе, по примеру Кронштадта и Николаева на Черном море, особую канцелярию, в которой сосредоточить все дела как гражданские, так и военные... Организовать во Владивостоке городское полицейское управление»³. 20 ноября 1880 г. постановлением Владивостокского военного губернатора во Владивостоке было учреждено Особое присутствие по городским делам⁴.

В г. Хабаровке постановлением военного губернатора Приморской области от 12 декабря 1880 г. за № 6992 было учреждено Особое совещание по городским делам впредь до учреждения здесь Присутствия по городским делам⁵. Мотивом, как и в случае с Владивостоком послужили важность и сложность вопросов устройства городской жизни в молодом городе. Особое совещание по

¹ Матвеев Н.П. Указ. соч. – С. 73.

² Там же. – С. 74.

³ Владивосток: Сб. исторических документов (1860–1907 гг.). – Владивосток, 1960. – С. 51.

⁴ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 25. Л. 15.

⁵ Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 740. Л. 5.

городским делам г. Хабаровки было учреждено под председательством военного губернатора в составе: старшего советника Приморского областного правления, областного стряпчего, городского старосты, медицинского инспектора, лесного ревизора, областного архитектора, областного землемера и начальника Штаба войск Приморской области. В случае необходимости военным губернатором приглашались и другие лица, могущие быть полезными при обсуждении и решении вопросов, касающихся устройства города. Вопросы для обсуждения предлагались военным губернатором. Делопроизводство Особого совещания было возложено на областного секретаря.

1 ноября 1883 г. император «согласно с мнением Государственного совета об учреждении Присутствий по городским делам в Сибири», «во изменение и дополнение подлежащих узаконений» постановил: «Для рассмотрения дел ... в Сибири учреждаются Присутствия по городским делам, состоящие под председательством Губернатора: ...в) в областях... Забайкальской... и Приморской – из Вице-Губернатора и местного лица прокурорского надзора, и г) в области Амурской – из лиц прокурорского надзора, с участием, сверх того, во всех означенных местностях городского головы губернского или областного города... В городе Владивостоке образуется особое Присутствие по городским делам, под председательством Военного Губернатора, из Начальника Штаба Главного Командира портов Восточного океана, лица прокурорского надзора и городского головы названного города. Делопроизводство Присутствий возлагается на местных городских секретарей...»¹.

Особое Присутствие по городским делам существовало во Владивостоке до перевода в город из Хабаровска управления Приморской областью, осуществленного согласно высочайше утвержденному 9 июня 1888 г. мнения Государственного совета. С 1890 г. во Владивостоке действовало Приморское областное присутствие по городским делам.

¹ Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. Т. VIII. Ч. 1. – Иркутск, 1884. – С. 183–184.

Взаимоотношения городского самоуправления с Присутствиями по городским делам, возглавлявшими их губернаторами и в целом с государственной администрацией складывались по принципу подчиненности первого вторым, сложно и не всегда бесконфликтно. В статье «Городское дело в Сибири» так оценивалась работа Присутствий по городским делам в 80-х гг. XIX в.: «Из членов... присутствий весьма немногие и не везде приняли на себя труд основательно познакомиться с городским положением... Поэтому и решения губернских присутствий постановляются... как Бог на душу положит. Само собой разумеется, что, в качестве коронных чиновников, они при этом имеют в виду, прежде всего, ...интересы того или другого ведомства и не затрудняются жертвовать в пользу его... городскими интересами... затем, как чиновники, более или менее зависящие от губернатора, они стараются в решениях своих соображаться с его желаниями...»¹. Далее отмечается, что недостаточное знакомство «...с сущностью городского положения замечается и в других местных властях и даже еще в большей степени, чем в... присутствиях... Вообще в местных властях беспрестанно замечается стремление – возвратиться в городском деле к прежнему порядку, т. е. к произвольному распоряжению городскими делами и к опеке над городским управлением»². Последнее обстоятельство отмечено и в статье о городском управлении в Забайкалье. Описывая ситуацию в Троицко-савске, ее автор подчеркивает: «Областное управление крайне несочувственно относилось к самоуправлению города, желая иметь его в подчинении на прежнем основании»³.

Административный надзор осуществлялся над многими сторонами жизни местных самоуправлений, включая их формирование, различные аспекты деятельности и т. д. Голова был обязан представлять губернатору список вопросов, намеченных к обсуждению на очередном заседании, и копии всех постановлений. Все обязательные для жителей города постановления должны были утвер-

¹ «Гласный». Городское дело в Сибири // Восточное обозрение. – 1884. – № 38. – С. 2.

² Там же.

³ К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 50. – С. 10.

ждаться губернатором. Часто принятие какого-либо постановления выливалось в длительный и противоречивый процесс переписки думы с губернатором и административными органами, а в конечном итоге это постановление так и оставалось на бумаге.

Примером может служить решение «тротуарного» вопроса в Благовещенске. В мае 1911 г. городская дума приняла обязательное постановление об устройстве в городе тротуаров. В ноябре того же года это постановление отменило Амурское областное присутствие по городским делам. В июне следующего года дума вновь рассмотрела исправленное обязательное постановление, но военный губернатор его не утвердил. 5 декабря 1913 г. губернатор сделал замечание городскому управлению, что «неисправно содержатся тротуары, особенно деревянные...», а в октябре 1914 г. обратился к городскому голове Благовещенска с требованием подготовить совместно с полицмейстером распоряжение, согласно которому все домовладельцы должны следить за исправностью тротуаров возле своих домов, проводить их ремонт, а в случае несоблюдения указанных положений – привлекаться к судебной ответственности. Он обязал городского голову пересмотреть все имеющиеся обязательные постановления о тротуарах и дополнить их пунктами, детально регламентирующими ремонт тротуаров. Получив столь подробное указание, глава города 15 октября 1914 г. обязал председателя комиссии по благоустройству в очередной раз пересмотреть все обязательные постановления по благоустройству и тротуарам. И переписка продолжилась¹.

Таким образом, самостоятельность действий городских лиц была предельно сужена. Каждый их шаг фактически оказывался под контролем администрации. В важнейшей финансовой сфере думы были лишены достаточной свободы. При формировании бюджетов – основы основ своего существования – городские самоуправления по расходной части сметы были связаны необходимостью первоочередного удовлетворения «обязательных расходов». К ним относились: со-

¹ См.: ГААО. Ф. 8-и. Оп. 1. Д. 79. Л. 4–7, 54–55.

держание городского управления, общественных зданий, пособия разным учреждениям и ведомствам, расходы на полицию, отопление и освещение тюрем и другие внемуниципальные расходы, а также содержание памятников, улиц, площадей, мостов. Лишь оставшаяся часть денежных средств могла быть использована на «необязательные расходы», в том числе образование, здравоохранение и прочие предметы, относящиеся к пользам города и его обывателей¹. Городовое положение допускало также возможность административного вторжения в сферу бюджетных прав городского самоуправления. Губернатор мог своей властью отдать распоряжение, исполнение которого оплачивалось городом («непосредственные исполнительные меры за счет города»)².

Согласно Городовому положению 1892 г. в области финансового хозяйства дума подчинялась не только губернатору, но и председателю Казенной палаты. Дума составляла только проект городской приходно-расходной росписи (бюджета). Администрация же была вольна отказывать ей в своей санкции и изменять роспись по своему усмотрению. По новому Положению «присутствие, признав необходимым изменить сметные исчисления и раскладки, хотя бы с увеличением предположенных по смете доходов и расходов, исправляет смету, которая за сим предлагается губернатором думе к исполнению, с указанием оснований, вызвавших изменение сметы»³. Правда, дума могла обжаловать решение губернского начальства и имела право принести жалобу. Но установленный порядок рассмотрения жалоб не гарантировал безусловной охраны интересов городского самоуправления.

Администрация вмешивалась и в решение хозяйственных вопросов, что приводило в ряде случаев к конфликтным ситуациям. В качестве иллюстрации

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – СПб., 1874. – С. 837–838; Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб., 1895. – С. 454–455.

² Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 455.

³ Там же. – С. 456.

можно привести так называемое «дело о выгонных землях» Благовещенска. Суть его состояла в том, что военный губернатор Амурской области Д. Г. Арсеньев не признал права собственности города на выгонные земли, отведенные согласно плану 1862 года. Более того, губернатор сделал распоряжение об отмежевании под губернаторскую дачу городских выгонных земель, тем самым отняв у городских жителей самое удобное место для выпаса скота. В ответ городская дума уполномочила управу написать жалобу Приамурскому генерал-губернатору в Хабаровск, а в случае отказа в рассмотрении или признания ее не заслуживающей уважения направить жалобу в Сенат¹. В конечном счете городу удалось отстоять свои права, хотя подобный результат в споре с администрацией был достаточно редок.

Серьезные проблемы у самоуправлений дальневосточных городов возникали во взаимоотношениях с ведомствами вследствие «особых интересов» военного, военно-морского и иных ведомств в регионе. Типичной картиной противостояния ведомственных интересов и интересов города стало выяснение вопросов земельного владения между Владивостокским городским самоуправлением и ведомствами. До образования городского общественного управления распорядителями земель, прилегающих к бухте Золотой Рог, были местные органы военно-морского, а затем и военного ведомств, которые занимали по своему усмотрению удобные участки и раздавали их первым поселенцам под застройку. После введения Городового положения 1870 г. раздача земли в пределах городской территории должна была перейти всецело в ведение городского управления. Но ведомства продолжали захватывать участки не только без согласования с городским общественным управлением, но и вопреки его постоянным возражениям. В июле 1898 г. была утверждена комиссия по распределению земель во Владивостоке под председательством генерал-лейтенанта Беневского, которая закончила свою работу в марте 1899 года. В апреле 1904 г. были приняты окончательные постановления на всех уровнях, и только к концу пер-

¹ ГААО. Ф. 8-и. Оп. 1. Д. 27. Л. 2–20^{об}.

вого десятилетия XX в. проведены заключительные съемки и замеры. Это, однако, так и не гарантировало окончательного упорядочения вопросов землепользования во Владивостоке¹. Подобные проблемы возникали и у городских управлений Хабаровска, Николаевска-на-Амуре, Никольска-Уссурийского и др.

Под особым контролем правительственной и местной администрации находились вопросы, выходящие за рамки «дозволенного» местному самоуправлению. Любые проявления общественно-политической инициативы, критика отдельных государственных структур и персон мгновенно и жестко пресекались.

Внутренняя организация городского самоуправления была достаточно рациональной. Распорядительные функции предоставлялись городской думе, управа же была исполнительным органом, действовавшим в рамках, отведенных ей думой. Распределение занятий и порядок действий управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Решение представительных органов городского самоуправления были обязательны для выполнения управами.

Городской голова и члены управы выбирались городской думой из числа гласных. В некоторых городах восточной окраины России на определенном этапе формирования органов самоуправления исполнительная власть была представлена городским головой единолично, что также предусматривалось законодательством. Голова занимал руководящее место не только в управе, но являлся также председателем думы, что улучшало скоординированность их работы, но, как справедливо отмечали современники, снижало демократизм самого института: «Такой порядок нельзя... считать правильным, так как он может при известных обстоятельствах легко затруднить критику действий управы; более целесообразным поэтому является предоставление думе права выбирать из своей среды особого председателя»².

¹Систематический сборник постановлений Владивостокской городской думы за 1901–1912 гг. – Владивосток, 1913. – С. 181–196.

²Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. Т. 1. – СПб., 1913. – С. 31–32.

О своих делах управа отчитывалась перед думой, отчеты вместе с заключениями думы по ним публиковались для всеобщего сведения. До начала 90-х гг. XIX в. постановлением представительного органа члены управы могли отстраняться от должности и даже предаваться суду¹. После принятия Городового положения 1892 г. практически сложилась система двойного подчинения городских исполнительных органов. С одной стороны, управы были по-прежнему подотчетны представительным органам самоуправления. С другой – губернатор получил право производить ревизию управ и всех подчиненных им учреждений, требовать от них объяснений по поводу тех или иных выявленных нарушений, принимать жалобы на действия управ. Право отстранять членов управы от должности, принадлежавшее ранее думе, было передано областному Присутствию по городским делам, которое также возглавлялось губернатором². Естественно, это умаляло значение представительных органов городского самоуправления. Последние также находились под надзором губернатора и Присутствия по городским делам.

По Положению 1870 г. должностные лица городского самоуправления не являлись государственными служащими, за исключением городского секретаря в губернских (областных) городах, имевшего звание докладчика в Присутствии по городским делам³. Положение 1892 г. изменило правовое положение должностных лиц городского управления. Голова, члены управы и городской секретарь становились государственными служащими. Однако на служащих городских управ не распространялась практика земств, дающая возможность получить первый классный чин «Табели о рангах» за три трехлетия службы членам земских управ, не имеющим права поступления на государственную службу⁴.

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – СПб., 1874. – С. 839.

² Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб., 1895. – С. 442, 448, 456.

³ Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 832.

⁴ Ср.: Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 451–452; Положение о гу-

На городские должности могли быть избраны как гласные, так и другие лица, имеющие право голоса при проведении городских выборов. Причем, своего рода льготные условия были определены для замещения должности городского секретаря (секретаря думы): на эту должность имели право избираться лица без необходимого имущественного ценза и не достигшие 25 лет; они должны были соответствовать лишь установленным в законе требованиям «неопороченного поведения». Голова и члены управы осуществляли свои полномочия в течение четырехлетнего срока. Городской секретарь мог быть избран по усмотрению думы и на меньший срок. Для придания городскому управлению устойчивости Положением 1892 г. вводилась ротация управы: через каждые два года половина ее членов переизбиралась; однако выбывший мог быть повторно избран на ту же должность¹.

Городские думы назначали содержание должностным лицам городского самоуправления. Так, дума Троицкосавска в 1883 г. установила жалованье городскому голове в 2 000 руб., члену управы – 1 200 руб.² Читинская дума на своем заседании 22 декабря 1888 г. определила те же суммы жалованья городскому голове и члену управы, а также 1 200 руб. секретарю городской управы (он же докладчик в Читинском областном присутствии по городским делам)³. А в 1906 г. дума Читы назначила следующее содержание служащим исполнительной власти города: голове – 4 000 руб., члену управы, замещающему городского голову – 2 000 руб., прочим членам управы – по 1 800 руб. и городскому секретарю – 2 000 руб.⁴

бернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. X. Отд. 1. – СПб., 1893. – С. 510.

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 450–452.

² К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 50. – С. 9.

³ Чита: корреспонденция // Восточное обозрение. – 1888. – № 6. – С. 7.

⁴ Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.: Очерки истории. – Владивосток, 2002. – С. 95.

В Верхнеудинске в 1907 г. городской голова имел жалованье 1 500 руб. в год, первый казначей управы – 1 100 руб., второй казначей – 800 руб., секретарь – 900 руб., письмоводитель – 480 руб., делопроизводитель – 780 руб., базарный староста – 480 руб., библиотекарь – 240 руб., санитарный смотритель – 420 руб., писцы – от 180 до 504 руб., врач, заведующий городской больницей, – 1 000 руб., фельдшер при больнице – 502 руб., смотритель больницы – 540 руб., оспопрививатель – 240 руб. и т. д.¹

Характер внутреннего делопроизводства городские думы определяли сами, но при этом они обязывались соблюдать правила о порядке производства дел в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях. Количество думских заседаний по Городовому положению 1870 г. не ограничивалось, они имели право собираться в течение всего года по мере накопления дел. Заседание городской думы назначалось: а) по усмотрению ее председателя; б) по требованию губернатора; в) по требованию не менее $\frac{1}{5}$ гласных². Контрреформа 1892 г. внесла существенное изменение в этот порядок. Теперь дума могла собраться: а) по предложению губернатора; б) по предложению городского головы и гласных; в) по представлению управы; г) по просьбам и жалобам частных лиц. Сессии должны были теперь созываться не реже четырех и не чаще 24 раз в год, причем расписание следовало составлять в декабре на весь предстоящий год³.

Владивостокская городская дума в первый год своего существования провела 15 заседаний, в 1877 г. – 18, в 1879 г. – 10 заседаний⁴. Городская дума Троицкосавска, как отмечалось в газете «Восточное обозрение» в 1884 г., проводила в год «...до 10 заседаний. В течение восьми лет не состоялось не более двух

¹ Замула И.Ю. Верхнеудинское городское самоуправление // Гуманитарные исследования молодых ученых Бурятии. – Улан-Удэ, 1996. – С.116.

² Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 829.

³ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 442.

⁴ Владивосток: Сб. исторических документов (1860–1907 гг.). – Владивосток, 1960. – С. 49; Матвеев Н.П. Указ. соч. – С. 71.

заседаний, по неприбытию должного числа гласных, и те, при вторичном назначении, состоялись в присутствии $\frac{1}{2}$ числа гласных. Обыкновенно же бывает более $\frac{1}{3}$, а иногда более $\frac{1}{2}$ »¹. Проблема кворума имела место и в представительном органе Владивостока. Так, в 1877 г. дума города рассматривала вопрос «...о препятствиях к составлению заседаний вследствие непосещения их некоторыми гласными»².

Городовое положение 1870 г. уделяло недостаточное внимание процедурным вопросам: регламенту заседаний дум, присутствию на них гласных и т. п. Иное отношение к ним зафиксировано в Положении 1892 г. Теперь для начала работы думы необходимо было присутствие не менее половины от общего числа гласных в городах, где их численность не превышала 40 человек и не менее трети – в прочих. Чрезвычайные собрания думы, созываемые при неординарных ситуациях (при стихийных бедствиях, «по военным обстоятельствам» и т. п.), признавались действительными «при всяком числе гласных»³. Посещение заседаний стало для гласных обязательным, а в случае отсутствия без уважительных причин они подвергались взысканию. Уважительными причинами неявки признавались: «прекращение сообщений, болезненное состояние, препятствующее выходу из дома, тяжкая болезнь или смерть кого-либо из близких родственников, или засвидетельствованные, в установленном порядке, особые занятия по государственной службе»⁴. На основе соответствующих статей Городового положения 1892 г. городскими думами стали приниматься «Наказы» – правила, регламентировавшие порядок заседаний в городской думе, порядок рассмотрения дел, порядок суждений, способы голосования и т. д.⁵

Вопросы в городской думе решались простым большинством голосов. Однако для принятия решений по некоторым наиболее важным делам Городовое

¹ К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 50. – С. 9.

² Матвеев Н. П. Указ. соч. – С. 72.

³ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 442–443.

⁴ Там же. – С. 440–441.

⁵ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 400. Л. 28–29; Ф. 159. Оп. 1. Д. 42. Л. 2–3^{об}; Д. 51. Л. 1–1^{об}.

положение 1892 г. требовало повышенного кворума ($\frac{2}{3}$ от общего числа гласных в думах с количественным составом до 40 гласных и $\frac{1}{2}$ в думах с большим составом)¹.

Для осуществления полномочий в отдельных отраслях управления, а также для принятия мер в чрезвычайных случаях дума была вправе назначать особых лиц или учреждать особые исполнительные комиссии, члены которых должны были принадлежать к числу гласных или, по крайней мере, к числу городских избирателей. Как правило, работу комиссии возглавлял член управы, если же по представлению управы дума считала необходимым избрать в председатели комиссии особое лицо, то последнее, после избрания, получало право голоса при рассмотрении в управе дел, относящихся к компетенции данной комиссии. Исполнительные комиссии действовали на основании специальных думских инструкций². Перечень комиссий, наиболее часто создаваемых городскими думами, отражал круг вопросов, находившихся в ведении представительных органов самоуправления: оценочная, по распродажам лицензий, финансовая, техническо-строительная, по благоустройству, земельная, по образованию, больничная, по призрению бедных, библиотечный комитет и др.

Городскому самоуправлению предоставлялось право издания обязательных для жителей постановлений, но они должны были утверждаться военным губернатором. Область этих постановлений была ограничена административно-хозяйственными вопросами. Причем сложность представляло обеспечение выполнения постановлений городского самоуправления. Во-первых, в условиях ограниченности городских средств весьма проблематичным являлось претворение постановлений в жизнь. Во-вторых, даже в случаях, когда они не требовали материальных затрат, необходимы были средства контроля. Полиция же, не-

¹ Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 443.

² Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – С. 830; Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – С. 448.

смотря на то, что городское общественное управление платило значительные суммы на ее содержание, не считало себя обязанной наблюдать за выполнением постановлений органов самоуправления, поскольку им не подчинялась. Чтобы усилить обязывающий характер подобных постановлений, подготовленный думой перечень обязательных общегородских правил должен был подписываться и издаваться губернатором, в непосредственном подчинении которого находилась полиция.

В целом можно отметить, что во второй половине XIX – начале XX в. в условиях самодержавного строя последовательно проводилась политика постепенного ограничения правовых и финансовых возможностей городского самоуправления. Отрицательно сказывались на деятельности последнего также организационные трудности и бюрократическая волокита, свойственная российской государственной системе управления. С другой стороны, правящие круги были заинтересованы в сохранении местного самоуправления, способного выполнять возложенные на него законом административно-хозяйственные задачи, что являлось неосуществимым без определенного допущения свободы и инициативы действий.

4.2. Взаимоотношения органов местного самоуправления с властными государственными структурами на Дальнем Востоке в период революций и гражданской войны

Взаимоотношения органов местного государственного и общественного управления, положение земского и городского самоуправления в системе государственного управления, начиная с 1917 г., неоднократно подвергались пересмотру. В 1917 г. вследствие реформ Временного правительства органы местного самоуправления, оставаясь таковыми, наделяются в то же время властными полномочиями и объявляются местными органами государственного управления. Земские и городские учреждения рассматривались уже не только как хозяйственные органы, ведающие узкий круг «местных польз и нужд», но и как неотделимая часть общей системы государственного управления. Ведомство

органов местного самоуправления распространялось на все земли и владения, находящиеся в пределах территориальной основы самоуправления, и на всех лиц, проживающих в этих пределах, без различия состояний¹.

Земец В. Покорский в статье «Правительство и самоуправление» позднее писал: «Мы... представляли себе строение государственной жизни таким образом: потребности общегосударственные, касающиеся в равной степени всего государства, возлагаются на центральное правительство, потребности местные обслуживаются органами самоуправления... Мы считали непеременимым условием правильного государственного строения такое именно раздвоение власти на центральную и местные, с самым строгим определением прав и обязанностей той и других, и с полной самостоятельностью каждой... Органы самоуправления... ни в каком подчинении у правительства не состоят, так как они тоже учреждения государственные, получившие свои полномочия из того же источника – по всенародному избранию. Это местные государственные органы управления и хозяйства, могущие издавать распоряжения, обязательные в пределах самоуправления при условии только, что не будут в своей деятельности нарушать интересов общегосударственных и их распоряжения не будут противоречить общим законам государства»². В статье также подчеркивается мысль, что правительство должно не препятствовать, а содействовать объединению самоуправлений в союзы. По убеждению автора, между губернскими (областными), уездными, городскими, волостными и сельскими самоуправлениями должна существовать постоянная и тесная связь, хотя при этом каждое самоуправление в пределах своих прав и обязанностей, точно указанных в законе, остается совершенно самостоятельным. Для объединения деятельности губернских (областных) самоуправлений, полагает В. Покорский, должны быть созданы съезды и постоянные комитеты – краевые и общегосударственный³.

¹ См.: О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – Хабаровск, 1917. – С. 45.

² Земская жизнь Приморья. – 1921. – № 5–8. – С. 3–5.

³ Там же. – С. 5.

Изложенный в статье взгляд на взаимоотношения правительственной власти и органов местного самоуправления отражает точку зрения земцев дореволюционной поры по этому вопросу. Волею событий многие из них после Февральской революции 1917 г. оказались во властных структурах, и теоретические постулаты земцев легли в основу реформы местного самоуправления, осуществленной Временным правительством.

По сравнению с прежним законодательством в 1917 г. были расширены полномочия местного самоуправления. К предметам ведения муниципальных органов относились: исполнение повинностей общегосударственного значения; издание обязательных для местного населения постановлений; составление смет и раскладок и установление местных налогов и сборов; установление натуральных повинностей; заведование милицией и принятие установленных законом мер к охранению личной и общественной безопасности и порядка; ветеринарно-полицейские мероприятия; обязательное страхование построек; оказание юридической помощи населению и мировой суд; мероприятия культурного, экономического и общепольного значения; общественное призрение¹. Новыми функциями местного самоуправления являлись оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, а также устройство бирж труда и меры по охране труда. В числе новых прав, предоставленных законом реформированному земскому и городскому самоуправлению, особо следует отметить заведование милицией и охрану общественного порядка и спокойствия. Правооснованием являлись Временное положение о милиции, приложенное к I отделу постановления Временного правительства от 17 апреля 1917 г., Городовое положение от 9 июня 1917 г. (18 п. 2 ст.), Положение о земских учреждениях от 9 июня 1917 г. (14 п. 2 ст. и 8 п. 64 ст.) и Временное положение о земских учреждениях в Сибири от 17 июня 1917 г. По закону милиция представляла собой исполнительный орган государственной вла-

¹ См.: О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 45–49.

сти. Органы местного самоуправления, которым была подчинена милиция, вправе были устанавливать штаты городских и уездных милиций, состав их и оклады содержания чинов милиции. Чины милиции в числе прочего должны были наблюдать за точным исполнением обязательных постановлений органов местного самоуправления по предметам их ведения. Независимо от этого, для наблюдения за исполнением этих постановлений земские собрания и городские думы могли избирать особых попечителей, «снабжаемых, в удостоверение их в звании, открытыми листами на бланках и за печатью... управы»¹.

На Дальнем Востоке и в Сибири вводимому земству, кроме того, передавалось устройство переселенческого дела. До Февральской революции 1917 г. средства, отпускавшиеся по настоянию Государственной думы на устройство переселенцев, на местные культурные надобности, проводились не через самоуправления, а через специально создававшиеся на местах государственные учреждения. Даже в земских губерниях премьер-министр П. А. Столыпин, сторонник крепкой правительственной власти на местах, проводил значительные кредиты на агрономическую помощь – по Главному управлению землеустройства и земледелия, на народное образование – по Министерству народного просвещения и т. д. На восточной окраине России, где до 1917 г. отсутствовало земское самоуправление, такая политика практиковалась тем более широко. С введением же реформированного земства все отрасли местного управления и хозяйства, заведование которыми прежде сосредотачивалось в руках правительственных органов, должны были передаваться в руки земства с соответствующим возмещением из государственных средств всех расходов, связанных с заведованием этими отраслями. Одновременно, в связи с расширением прав земских учреждений по управлению и хозяйству, расширялись и их права в финансовой области. Были упразднены оценочные комиссии, безапелляционно решавшие вопросы земской оценки, закон о фиксации земских доходов и др.²

¹ О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 48, 62, 86.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 9–10.

Вследствие изменения статуса местного самоуправления земские повинности по новому закону не «отправлялись» земскими учреждениями или «возлагались» на них, а ведались ими¹. Повинности, таким образом, являлись уже не обязательством учреждений местного самоуправления, а составляли их прерогативу, их право. Поэтому из устава о земских повинностях были исключены общие положения закона, трактующие земские повинности как обязательства, а также статья, возлагавшая заведование делами о земских повинностях на министерства финансов и внутренних дел. Заведование всеми земскими повинностями – денежными и натуральными – передавалось исключительно в руки земских учреждений. Местное самоуправление, таким образом, освобождалось от министерской опеки и становилось полномочным и автономным. Это непосредственно подтверждается, например, ст. 7 «Временного положения о земских учреждениях в губернии Архангельской и в Сибири», указывающей, что земство при разрешении подведомственных ему дел действует самостоятельно. Правительственная же власть лишалась права надзора за целесообразностью действий и постановлений земских учреждений и могла осуществлять через комиссаров надзор лишь за законностью этих действий и постановлений (ст. 8 положения)². Причем правительственные комиссары были лишены права активного вмешательства в распоряжения земских учреждений и, в случаях несоблюдения последними законных норм, должны были обращаться в административный отдел окружного суда или предлагать земскому собранию пересмотреть вторично первоначально вынесенное постановление. Аналогичная система надзора вводилась и в отношении органов городского самоуправления. Таким образом, местное самоуправление являлось ответственным лишь перед судом; власть чиновников по отношению к нему не распространялась далее протестов и жалоб в судебные инстанции³.

¹ См.: О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 45.

² Там же. – С. 50.

³ Там же. – С. 50, 70.

Вопрос об отношениях между правительственными комиссарами и органами местного самоуправления, надо заметить, явился тем вопросом, который вызывал наибольшие разногласия в ходе разработки проекта реформы и практической реализации нового законодательства. В большинстве случаев представители местного самоуправления высказывались за то, чтобы должность комиссара был выборной, а сам комиссар – лицом, ответственным перед местным комитетом общественной безопасности и Временным правительством. Выразилось недовольство стремлением Временного правительства назначать комиссаров, превратить их в орган, призванный надзирать за законностью действий местного самоуправления¹.

4–9 августа 1917 г. в Петрограде под председательством министра внутренних дел Н. Д. Авксентьева состоялся Всероссийский съезд губернских комиссаров Временного правительства и представителей объединенных исполнительных комитетов, на котором присутствовало 140 делегатов с мест. По случаю созыва этого съезда эсеро-меньшевистская «Рабочая газета» выступила с передовой статьей «Самоуправление и управление». В статье говорилось «Местные органы самоуправления должны быть вместе с тем и органами государственной власти на местах. Их деятельность должна определяться только общегосударственными законами и ни в каком другом надзоре, кроме надзора судебных властей, следящих за исполнением законов, не нуждается»².

На самом Всероссийском съезде комиссаров Временного правительства и представителей объединенных исполнительных комитетов обсуждался проект положения о губернском и уездном управлении. В докладе, представленном начальником Главного управления по делам местного хозяйства Н. Н. Авиновым, содержались два основных положения: во-первых, о том, что после проведения выборов органов земского и городского самоуправления последние становятся единственными полноправными носителями государственной власти

¹ Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). – М., 1983. – С. 75.

² Цит. по: Андреев А. М. Указ. соч. – С. 191.

на местах, и поэтому всякие иные органы, созданные в результате революционного переворота (имелись в виду Советы, земельные и другие комитеты), надлежит считать утратившими свои полномочия в области местного управления; во-вторых, о том, что осуществление надзора за деятельностью органов местного самоуправления возлагается на комиссаров Временного правительства¹.

При обсуждении проекта положения о губернском (областном) и уездном управлении на съезде обнаружилось два течения. Представители одного считали должность комиссара временной и излишней после образования демократических органов местного самоуправления. Связующим звеном между центральной властью и местами, утверждали они, должны быть земские и городские управы, а не назначаемый правительством комиссар. Представители другого течения признавали необходимость сохранения должности комиссара и после проведения демократических выборов в земские собрания и городские думы. Они также высказывались за наделение комиссара правом активного надзора за деятельностью органов местного самоуправления². В конечном итоге съезд ввиду массы поправок к проекту «Положения» ограничился по предложению министра внутренних дел Н. Д. Авксентьева «общей резолюцией». Выслушав заявление министра внутренних дел о ходе дальнейшей реформы органов местного управления и самоуправления, съезд постановил всецело присоединиться к программе министра внутренних дел³.

25 сентября 1917 г. Временное правительство, наконец, утвердило «Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах». Назначение данного правового акта, как показывает его анализ, состояло в том, чтобы упрочить на местах государственный аппарат. В «Положении» было записано: «1) Губернский комиссар есть представитель Временного правительства в губернии, осуществляющий надзор за точным и повсеместным в губернии соблюдением законов, постановлений и распоряжений правительства местными

¹ Андреев А. М. Указ. соч. – С. 192.

² Там же. – С. 192–193.

³ Там же. – С. 194.

органами управления и самоуправления; 2) губернский комиссар, состоя в ведомстве министерства внутренних дел, назначается на должность и увольняется Временным правительством по представлению министра внутренних дел... 3) органы местного самоуправления подчинены надзору губернского комиссара в отношении законности их действий»¹. При этом вместо «коллегиального комиссариата» предусматривалась должность помощника комиссара, назначаемого и увольняемого министерством внутренних дел «по представлению губернского комиссара»². Таким образом, Временное правительство проигнорировало позицию большинства самоуправлений о том, что административный надзор за местным самоуправлением является излишним, а также пожелания о выборности комиссаров и коллегиальности управления.

На Дальнем Востоке назначение комиссаров, реформирование городского самоуправления и введение земств происходили параллельно. Вскоре после образования земств полномочия комиссаров вследствие падения власти Временного правительства (в результате Октябрьской революции 1917 г.) были переданы земским исполнительным учреждениям. Так, например, Приморский областной комиссар 24 декабря 1917 г. передал свои полномочия Приморской областной земской управе. Это, казалось бы, устраняло возможность конфликтов и недоразумений между правительственной властью и местным самоуправлением, поскольку фактически надзор за деятельностью земских и городских органов самоуправления передавался только административному суду. Однако, во-первых, такое положение сохранялось лишь до тех пор, пока Временное сибирское правительство не восстановило институт комиссаров и не разделило вновь функции комиссара и функции председателя земской управы (то есть до конца 1918 г.). Земские собрания за этот период окончательно стали на ту точку зрения, что институт комиссара не должен существовать, а функции надзора за законностью действий и постановлений местного самоуправления должны

¹ Цит. по: Андреев А. М. Указ. соч. – С. 195.

² Там же.

принадлежать суду¹. Поэтому восстановление органа надзора в лице правительственного комиссара создало почву для конфликта между органами самоуправления и правительства. Во-вторых, даже в этот непродолжительный период отношения правительственных органов и органов местного самоуправления нельзя признать благостными и основанными на строгой законности. Исследователи отмечают, что с первых же дней после победы Октябрьской революции 1917 г. между Советами и органами местного самоуправления установились враждебные или в лучшем случае полувраждебные отношения².

Согласно постановлениям II Всероссийского съезда Советов вся полнота власти на местах передавалась Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов³. На их основании на местах отстранялись от власти комиссары Временного правительства, упразднялись комитеты общественной безопасности, объединенные исполнительные комитеты и т. п. Происходило это по инициативе снизу при активной поддержке центральных органов советской власти⁴. Становление Советов как единственных органов власти и управления предопределяло судьбу городского и земского самоуправления. Оно подлежало упразднению. Однако на Дальнем Востоке ситуация отличалась своеобразием: более широкие возможности для создания «однородной социалистической власти», чем на западе страны; доверие со стороны значительной части населения всеобщему самоуправлению, созданному на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; слабость Советов крестьянских депутатов; поддержка органов земского и городского самоуправления со стороны консульского корпуса. Вследствие этого на восточной окраине России установились на определенный период особые взаимоотношения между советскими органами власти на местах и органами местного самоуправления.

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 900. Л. 54.

² Андреев А. М. Указ. соч. – С. 279.

³ Там же. – С. 272.

⁴ Там же. – С. 276, 278.

Этому предшествовала попытка каждой из сторон установить полноту своей власти в регионе. 12 декабря 1917 г. в Хабаровске начал свою работу III Дальневосточный краевой съезд Советов, созданный по инициативе Владивостокского и Никольск-Уссурийского Советов¹. На нем предполагалось подвести итог работе местных Советов и озадачить их в свете декретов II Всероссийского съезда Советов, Совнаркома и ВЦИК. Реализация этих декретов должна была привести к установлению власти Советов на Дальнем Востоке.

11 декабря 1917 г. в Хабаровске состоялся «съезд самоуправлений». Хотя более уместно назвать его совещанием представителей самоуправлений, учитывая количество делегатов (9 человек) и то обстоятельство, что областное земское самоуправление было избрано лишь в Амурской области, а в остальных дальневосточных областях были сформированы только волостные и уездные земства. Формально инициатором созыва съезда самоуправлений выступило Амурское областное земство «для определения своего отношения к происходящим событиям и обмена мнениями по краевым вопросам»². Председатель Амурской областной земской управы И. Н. Шишлов разослал приглашения на этот съезд по всем областям Дальнего Востока. Послал соответствующие телеграммы самоуправлениям региона и А. Н. Русанов. Краевой комиссар Временного правительства и Амурское областное земство спешили с созывом съезда представителей земских и городских самоуправлений, чтобы опередить большевиков и поставить их перед фактом наличия уже созданной краевой власти земств и городов и противопоставить земские и городские самоуправления Советам. Было образовано Временное краевое бюро самоуправлений, которому краевой комиссар А. Н. Русанов передал власть в крае (постоянное бюро предполагалось избрать на втором съезде самоуправлений с участием Приморского

¹ Мухачев Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк. – Владивосток, 1999. – С. 52.

² Цит. по: Там же. – С. 53.

областного земства, открытие работы которого намечалось на 15 декабря 1917 г.)¹.

Сторонниками советской власти были приняты контрмеры. Постановлением исполкома Хабаровского Совета рабочих и солдатских депутатов Русанов и его секретарь Граженский были подвергнуты домашнему аресту, были приостановлены передача телеграммы Русанова и распубликование воззвания о переходе власти в крае к Временному бюро земств и городов. III съезд Советов не признал власти Временного краевого бюро самоуправлений и провозгласил на Дальнем Востоке советскую власть².

В конечном итоге III съезд Советов пошел на контакт с земскими и городскими самоуправлениями, откликнувшись на предложение Приморского областного земства о сотрудничестве и установлении коалиционной власти в крае. Было принято во внимание отмеченное выше своеобразие политической ситуации на Дальнем Востоке и, прежде всего, то обстоятельство, что на селе уже действовали уездные и волостные земские управы, а Советы крестьянских депутатов только образовывались. Однако в резолюции съезда, принятой 20 декабря 1917 г., вариант, предложенный 1-м Приморским областным земским собранием, был видоизменен до неузнаваемости. В Дальневосточном краевом комитете Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и самоуправлений 23 места были распределены следующим образом: по 6 мест – представителям рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и 5 мест – земским самоуправлениям³. Таким образом, в достигнутом компромиссе с земцами не было равноправия, что обещало новое противостояние Советов и земства.

Тем не менее достигнутый компромисс сыграл важную роль при принятии решений вторым съездом самоуправлений края, работа которого проходила 10–12 января 1918 г. в Благовещенске. В ней принимали участие 8 делегатов от

¹ Мухачев Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк. – С. 53–55.

² Там же. – С. 55–59.

³ Дальсовнарком. 1917–1918 гг.: Сб. документов и материалов. – Хабаровск, 1969. – С. 35.

Амурской области, 9 – от Приморской и по одному делегату от Амурского и Уссурийского казачьих войск. Возобладала позиция сотрудничества самоуправлений с Советами. Было принято постановление о роспуске Временного краевого бюро земств и городов, организованного 11 декабря 1917 г. в Хабаровске, и о признании Дальневосточного краевого комитета Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и самоуправлений единственным органом временной краевой власти¹.

В дальнейшем, правда, эсеры и меньшевики выдвинули идею пересмотра соотношения власти Советов и земств. Они утверждали, что земства выражают интересы всего населения Дальнего Востока, а Советы – лишь отдельных социально-политических групп, поэтому именно земства должны стать органами государственной власти. Советы же рассматривались ими лишь как совещательные органы при местном самоуправлении. Земствам должны быть предоставлены широкие полномочия, а функция Советов – оказывать земствам помощь в решении земельного вопроса. К тому же эсеры отстаивали «самостоятельность» Советов крестьянских депутатов и старались не допустить объединения их с Советами рабочих и солдатских депутатов. Это была стратегическая линия, направленная на постепенное сужение роли Советов в жизни края и последующую их ликвидацию, замену земствами.

Одновременно земства и органы городского самоуправления встали на путь прямого отказа от выполнения декретов советского правительства, объявляя их незаконными и неприемлемыми для Дальнего Востока. Земцы выступили с идеей создания коалиционных Народных Советов.

Например, в феврале 1918 г. по согласованию с Благовещенской городской управой и войсковым правлением Амурского казачьего войска Вторая сессия Амурского областного земского собрания принимает проект организации Народного Совета. В него должны были войти 6 представителей земства, 6 – областного крестьянского Совета, 2 – Благовещенского городского самоуправления,

¹ Мухачев Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк. – С. 71–79.

по одному – самоуправлений городов Зеи и Свободного. От Совета рабочих депутатов предусматривалось иметь только одного депутата, от солдатского Совета – также одного, от казачьего правления – 3 членов Народного Совета, от горнорабочих и железнодорожников – по одному. Всего в Народном Совете предполагалось иметь 23 членов, но для Советов рабочих и солдатских депутатов предусматривалось только два места¹. Большевики, конечно, не могли с этим согласиться. 5 марта 1918 г. Амурский облисполком предпринял попытку разогнать областную земскую управу, но на следующий день это привело к вооруженному столкновению. К 14 марта вооруженное выступление против власти Советов было подавлено. Его организаторы вынуждены были бежать за Амур, в Сахалин. Там был создан объединенный орган – Бюро самоуправлений Амурской области, ставший затем организующим центром свержения советской власти в Амурской области в сентябре 1918 года².

Не лучше было положение и в Приморье. Приморская областная земская управа, Владивостокское городское самоуправление, не удовлетворенные той ролью, которая была им отведена III краевым съездом Советов в Дальневосточном краевом комитете, фактически игнорировали его решения. При этом они пользовались поддержкой владивостокского консульского корпуса, не признававшего советской власти. 23 марта 1918 г. Приморское областное земское собрание предложило областной земской управе «принять управление областью»³.

Но постепенно Советы вытесняли земства и городские самоуправления с политической арены. Большевики, опираясь на беднейшее крестьянство, солдатские массы и пролетариат, начали планомерную борьбу за упразднение земских и городских самоуправлений и передачу всей власти Советам. Функции упраздняемых земств возлагались на Советы. В дальневосточных городах органы советской власти распускали думы, заменяя их муниципальными секциями

¹ Шиндялов Н.А. Бюро самоуправления Амурской области: Благовещенск–Сахалин–Благовещенск (март–сентябрь 1918 г.) // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Вып. 6. – С. 23.

² Подробнее см.: Там же. – С. 24–28.

³ Мухачев Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк. – С. 76.

при местных Советах¹. Однако этот процесс был прерван вследствие свержения советской власти на Дальнем Востоке России летом–осенью 1918 года. К концу 1918 г. органы самоуправления возобновили свою работу.

Восстановление системы местного самоуправления сопровождалось ограничением предметов ведения самоуправления и лишением его органов властных полномочий. По постановлению Административного совета Временного Сибирского правительства от 17 сентября 1918 г. милиция была изъята 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) комиссаров². Новым законом о биржах труда от 14 ноября 1918 г. заведение местными биржами труда передавалось лицам, назначаемым Министерством труда³. 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 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

¹ Крушанов А.И. Победа советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – Владивосток, 1983. – С. 172–174; Близнякова А.В. Борьба большевиков за установление Советской власти на Дальнем Востоке (март 1917 г. – март 1918 г.). – Хабаровск, 1957. – С. 62, 65–66; Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – Улан-Удэ, 1957. – С. 144, 156–157; Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922 гг.): Сб. документов. – Владивосток, 1955. – С. 117–118, 120–121; Востриков Л.А., Востоков З.В. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом. – Хабаровск, 1991. – С. 46; Лобанов В.Г. Старая Чита. – Чита, 2001. – С. 225.

² РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1519. Л. 111^{об}.

³ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 23.

с гуртового скота¹. Изъятию из ведения местного самоуправления подлежали также прочие полномочия, предоставленные ему только с 1917 года.

Изменению должны были подвергнуться и финансовые права земства. Министерство внутренних намеревалось войти в Совет министров с законопроектом о необходимости фиксирования законом ставок земского обложения. Само МВД указывало, что это может привести земства к необходимости сократить свои культурно-хозяйственные мероприятия. Земства считали фиксацию излишней, так как население и само ревниво оберегает свои интересы и чрезмерного обложения не допустит. Министерства внутренних дел и финансов настаивали на данной мере, хотя и признавали большое количество технических затруднений в ее осуществлении. Правительство также не желало идти земствам на уступки в вопросе расширения бюджетных прав земств. Министерство финансов, например, было против участия земств в государственном подоходном налоге, предоставления земствам права облагать налогом имущества при переходе их от одних владельцев к другим, при незаслуженном приросте ценности и пр. В ходе работы совещания по вопросу о бюджетных правах земства, созванного в Омске в первой половине апреля 1919 г. из представителей министерств внутренних дел и финансов и представителей земств, последним удалось убедить правительство отказаться от предвзятого мнения, что бюджеты сибирских и дальневосточных земств искусственно вздуты и не соответствовали действительной потребности. Представителям земств удалось доказать, что повышение бюджета находится в прямой зависимости от падения курса рубля и других причин, от земства отнюдь не зависящих. Министерство финансов также вынуждено было признать, что в сложившейся ситуации паллиативные меры ничего дать не могут и что придется прибегнуть к коренной переработке закона о земских финансах. Это был единственный успех земских представителей на указанном совещании².

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 24.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 2. – С. 30; Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 9. – С. 14–15.

Новая власть не признавала 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 феврале 1919 г. состоялся учредительный съезд Дальневосточного краевого союза земств и городов (Далькрайземгора). Однако отменением 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 какие-либо ассигнования»¹.

Как уже отмечалось, в конце 1918 г. был восстановлен административный надзор за органами местного самоуправления в лице комиссаров. Несколько месяцев спустя, 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»². 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 опротесто-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 3.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 21.

вызывать 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 административным надзором, осуществляемым съездом участковых помощников управляющего уездом под его председательством¹.

В ряде волостей земские учреждения отсутствовали. К ним относятся 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 «участк[овый] пом[ощник] упр[авляющего] уездом является вновь воскрешенным крестьянским начальником...»².

Кроме того, властями широко практиковало чрезвычайное законодательство. В начале 1919 г. Омским 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

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 25. – С. 5.

² Там же.

лицам, которых по их знаниям, ремеслу и занятиям предполагается привлечь к работам признаваемым неотложно необходимыми по условиям переживаемого времени»¹. 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”»².

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 жизни 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. Неугодные земские управы милиция карает самыми раз-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 3. – С. 23.

² Там же.

нообразными мерами вплоть до разгона...»¹. 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 приводится 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»².

В Приморской области 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 земству³. 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 поручая своему помощнику либо уездному комиссару⁴. В постановлении уездной земской управы, принятом по случаю описанных событий, отмечалось, что нормальная работа невозможна в

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1. – С. 20.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 7. – С. 19.

³ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 6–7.

⁴ См.: О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – С. 76–77.

условиях постоянных угроз и репрессий, чинимых над Ольгинским земством в частности и земствами Приморской области вообще¹.

Курс колчаковского правительства на пересмотр законодательства 1917 г., попрание законности властями и репрессии против органов местного самоуправления уже в конце 1918 – начале 1919 г. вызвали волну протестов в среде земцев. Особенно болезненно они реагировали на новый земский законопроект и многочисленные отказы правительства А. В. Колчака легализовать Сибземгор и Далькрайземгор.

«Умеренная демократия», прежде всего представленная земствами, развернула кампанию протестов в свою защиту. Земские и эсеро-меньшевистские издания помещали на своих страницах статьи с критикой правительственного курса, сообщения о репрессиях по отношению к деятелям земского и городского самоуправления, обзоры печати, характеризующие положение земства в Сибири и на Дальнем Востоке. Первый шаг по пути перехода от «словесной» оппозиции к политической фронде был сделан сибирским и дальневосточным земством в связи с выборами в Государственное экономическое совещание.

В своем стремлении найти опору в «организованной общественности» Омское правительство весной 1919 г. пошло на расширение состава и функций экономического совета, существовавшего при верховном правителе, до уровня Государственного экономического совещания. Земцы готовы были сотрудничать с правительством в этом органе. Однако правительство считало земства ненадежными, поскольку они, по словам видного колчаковского деятеля Г. К. Гинса, «находились главным образом в руках той партии, которая бросила призыв к войне с диктатурой»². Поэтому власти решили допустить земцев в совещание на особых условиях. Если биржевые комитеты и кооперация избирали своих делегатов сами, то земства выдвигали лишь кандидатов, из числа кото-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 5. – С. 7–8.

² Цит. по: Мальцева Т.В. Земская «оппозиция» колчаковщине // Из истории интервенции и гражданской войны в Сибири и на Дальнем Востоке, 1917–1922 гг.: Сб. статей. – Новосибирск, 1985. – С. 189.

рых верховным правителем назначались делегаты (не более 20 делегатов из 60)¹. Органы земского самоуправления настаивали на том, что земству следовало бы дать право непосредственного делегирования своих представителей, но позиция правительства осталась в этом вопросе неизменной.

Часть земств, не веря в возможность создать в таких условиях фундамент «здоровой экономической политики», решила бойкотировать совещание. В ответ на телеграмму правительства от 4 мая 1919 г. о выборах в Государственное экономическое совещание Владивостокская городская управа, пользовавшаяся правами и исполнявшая обязанности также уездной управы, ответила отказом послать кандидатов, а Благовещенская городская управа, тоже действовавшая на правах уездной земской управы, направила только одного кандидата вместо двух. Земства, воздержавшиеся от выборов кандидатов, объясняли свою позицию следующим образом: ищущие «спасение страны в торжестве начал народовластия больших надежд на “совещание” не возлагают. Прибавилось лишь еще одно бюрократическое (подчиненное правительству) учреждение...»².

В бойкоте совещания земства не были едины, как впрочем, и во всех других своих оппозиционных действиях по отношению к колчаковскому правительству. Часть земств постановила избрать кандидатов для назначения в члены совещания, мотивировав свое решение тем, что участие в работе подобного органа необходимо, дабы «оказывать влияние на правительственную политику». Как правило, одновременно с избранием кандидатов земства принимали специальный «Наказ» кандидатам, согласно которому последние обязывались всеми мерами стремиться к демократизации Государственного экономического совещания и содействовать скорейшему созыву Учредительного собрания³.

Несмотря на тщательный отбор представителей, правительство не встретило в Государственном экономическом совещании поддержки своей тактики. Члены совещания довольно громко высказались за необходимость коренной пере-

¹ Мальцева Т.В. Указ. соч. – С. 189.

² Там же. – С. 189–190.

³ Там же. – С. 190.

работки положения о составе и компетенции совещания, потребовали права вести всю законодательную работу, права запросов, законодательной инициативы и контроля за исполнительной властью¹.

Неудачей завершилась и следующая попытка опереться на общественность. 16 сентября 1919 г. верховная власть дала обещание созвать Государственное земское совещание. Грамотой верховного правителя и распоряжением на имя председателя Совета министров был возведен созыв совещания, составленного «по преимуществу из представителей крестьянства и казачества», имеющего целью «дальнейшее развитие начатого сотрудничества в деле законодательства, власти и народа». Государственное земское совещание тоже являлось законосовещательным органом «...с правом запросов министрам и с правом выражения пожеланий о необходимости законодательных и административных мероприятий»². Органы местного самоуправления на этот раз могли избирать членов совещания непосредственно. По Приморской области, например, норма представительства была следующей: по одному члену Государственного земского совещания избирали Владивостокская, Хабаровская и Никольск-Уссурийская городские думы (от городского населения) и по одному члену – областное земское собрание и «соединенный съезд Хабаровского, Иманского, Ольгинского и Никольск-Уссурийского уездов» (от сельского населения). Выборы, согласно телеграмме управляющего Приморской областью от 2 декабря 1919 г. за № 189, должны были быть проведены до 15 декабря того же года³.

Архивные материалы о выборах членов совещания и кандидатов к ним свидетельствуют, что избрание состоялось только в части самоуправлений и сопровождалось расколом среди гласных. Так, Владивостокская городская дума избрала своим представителем гласного В. В. Солдатова, а кандидатом к нему – отца В. Давыдова. При этом «левый блок» в думе отказался от участия в баллотировке. «Левые» гласные Медведев, Манаев, Жигулин и др. (всего 20 человек

¹ Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 24. – С. 6.

² Там же. – С. 5–6.

³ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 925. Л. 1–4.

из 59 присутствовавших на заседании), считавшие, что созыв Государственного земского совещания – фикция народного представительства, покинули заседание после того, как не удалось заручиться поддержкой большинства думы¹.

В целом созыв Государственного земского совещания уже не удовлетворял земцев. По убеждению земской оппозиции, «предстоящее государственное земское совещание ни по своему составу, ни по своей компетенции не будет сколько-нибудь заметно отличаться от государственного экономического совещания, будет также непродуктивно и бесполезно даже для власти, его созывающей»². Оппозицией была выдвинута идея Земского собора в противовес «суррогату общественности», предложенному правительством. Сибземгор предпринял попытку претворить эту идею в жизнь, создав в Томске Главный комитет по содействию созыву Земского собора с отделениями в Красноярске, Владивостоке и других городах. Во Владивостоке бывший председатель Сибирской областной думы И. А. Якушев 5 сентября 1919 г. издал грамоту, где обвинил Колчака в том, что он «загубил дело возрождения государственности, с огромным трудом начатое демократией». Якушев предложил созвать Сибирский земский собор, который бы создал временное правительство, принял Положение о Всесибирском Учредительном собрании и выработал меры по его созыву, передал местную государственную власть органам самоуправления и т. д. Другой лидер земцев – член Государственного экономического совещания правый эсер А. Н. Алексеевский – во время поездки на Дальний Восток в середине августа 1919 г. призывал в своих докладах к подготовке антиколчаковского переворота. Земская оппозиция заручилась поддержкой со стороны чехов и согласием генерала Гайды на личное участие в выступлении против Колчака, имела тесные связи с иностранным дипломатическим корпусом. Однако никаких самостоятельных реальных сил у земцев не было, поскольку их политическая платформа не находила отклика в широких народных массах. Историческая роль и значе-

¹ РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 925. Л. 5–8.

² Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 24. – С. 6.

ние земской оппозиции заключаются только в том, что ее наличие способствовало более быстрому разложению колчаковского режима изнутри¹.

После свержения на Дальнем Востоке колчаковского режима в Приморской области вся полнота государственной власти временно перешла к Приморской областной земской управе как к высшему органу всенародного избрания. «...Приморская Областная Земская Управа, – говорилось в обращении к населению области от 31 января 1920 г., – решила временно принять на себя осуществление в пределах Приморской области всей полноты государственной власти...»². О признании власти Приморской областной земской управы заявили в своих резолюциях и постановлениях партия коммунистов, трудовая народно-социалистическая партия, партия социалистов-революционеров, Владивостокская организация РСДРП(м), центральное бюро профессиональных союзов, органы земского и городского самоуправления. Так, Владивостокская городская дума на чрезвычайном заседании 31 января 1920 г. постановила: «Признать власть Областной Земской Управы, как временного органа государственного управления...»³.

Принципы взаимоотношений между органами местного самоуправления и Приморской областной земской управой как государственным органом были сформулированы в последующих программных документах земского правительства. Через печать разъяснялось: «Происшедший переворот не следует понимать, как изменение всего строя местных земских и городских самоуправлений: волостные и уездные земства и городские думы продолжают действовать в тех пределах, которые установлены для них земским и городским положениями, в тех же пределах продолжает действовать и областное земство... Правительственные учреждения – казначейство, почта, таможня и др. продолжают действовать под наблюдением Управы... Военные силы находятся под начальством командующего войсками, который назначен Земской Управой, а воен-

¹ См.: Мальцева Т.В. Указ. соч. – С. 191–193.

² РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 936. Л. 11.

³ Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 1–2. – С. 9–12.

ными и морскими делами заведует военный совет, утвержденный Земской Управой»¹.

Таким образом, полномочия областного земства приобретают двойственность: с одной стороны, это орган самоуправления, а с другой – это государственный орган, временное правительство. В тех случаях, когда, по закону, требовалось разрешение центральных правительственных органов или их контроль, органы местного государственного и общественного управления должны были обращаться в Приморскую областную земскую управу. Последняя, «в особых своих заседаниях, на правах временного правительства рассматривает просьбы, разрешает ходатайства, утверждает... постановления, отпускает кредиты и выдает пособия из казенных сумм»².

Был сформирован отдельный от земского штат управляющих и служащих, действовавших под руководством членов управы, на который и возлагалось выполнение обязанностей центрального правительственного органа. 2 февраля 1920 г. Приморская областная земская управа приняла постановления № 1 «Об организации центральных органов государственного управления» и № 2 «О распределении между членами Приморской областной земской управы общего руководства отделами центрального государственного управления при управе». Управление делами Государственного контроля было оставлено в непосредственном ведении общего присутствия областной земской управы. Председателю управы А. С. Медведеву было поручено общее руководство такими отделами, как Военный совет по делам и учреждениям военного ведомства, Управление иностранными делами, Управление делами юстиции и Управление делами путей сообщения. Общее руководство Управлением внутренних дел осуществлял член управы П. П. Попов. Другому члену управы А. А. Меньщикову было поручено заведование Управлением делами государственных финансов, Управлением делами торговли промышленности и Управлением по делам снабжения и

¹ Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 3–4. – С. 3.

² Там же. – С. 3.

продовольствия. При управе были также созданы Управление делами труда и Управление делами земледелия и государственных имуществ, общее руководство которыми поручили члену управы С. И. Афанасьеву. Указанные лица составляли Временное правительство Приморской области, председательствовал в котором А. С. Медведев (позднее в состав правительства будет введен еще А. Н. Русанов)¹.

В апреле 1920 г. Временное правительство (Приморская областная земская управа) заявило в декларации, что «отныне оно распространяет свою власть на всю территорию Дальнего Востока: Приморскую, Амурскую, Сахалинскую и Камчатскую области, а равно и на русское население в полосе отчуждения Китайской Восточной железной дороги»². Однако на состоявшейся в Чите конференции, в работе которой принимали участие и делегаты от Приморской области, было принято политическое решение о дальнейшем формировании Дальневосточной республики на основе буферного образования, созданного в начале 1920 г. в Прибайкалье. В связи с этим 12 декабря 1920 г. Приморская областная земская управа приняла постановление № 487 о сложении с себя полномочий Временного правительства Дальнего Востока и передаче государственной власти на территории области правительству ДВР³.

Начало созданию ДВР было положено в Забайкальской области (в Прибайкалье). Состоявшийся в Верхнеудинске Съезд трудового населения Прибайкалья (28 марта – 8 апреля 1920 г.) принял декларацию о создании Дальневосточной республики в составе Забайкальской, Амурской, Приморской, Сахалинской и Камчатской областей. В дальнейшем, после политического объединения Забайкалья и Приамурья в рамках буферного государства (октябрь 1920 г.) в административно-территориальное устройство были внесены существенные изменения. В конце 1920 г. Забайкалье было разделено на две области – Забай-

¹ Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 1–2. – С. 18; Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 7–8. – С. 6.

² Земская жизнь Приморья. – 1920. – № 7–8. – С. 6.

³ Земская жизнь Приморья. – 1921. – № 1. – С. 22–23.

кальскую и Прибайкальскую (областными центрами были соответственно Чита и Верхнеудинск). Из территории Сахалинской и части Приморской и Амурской областей была образована Приамурская область (с центром в Хабаровске). Еще одна дальневосточная область – Камчатская – была передана Советской России по договору о границах, заключенному между ДВР и РСФСР в декабре 1920 г. Но до ратификации договора Учредительным собранием Дальневосточной республики, которая состоялась 22 марта 1921 г., Камчатская область продолжала находиться в составе ДВР¹.

Таким образом, к 1922 г. Дальневосточная республика состояла из пяти областей, 79 уездов, 302 волостей и 2 564 селений. Кроме того, в соответствии с конституцией ДВР в составе республики была образована Бурят-Монгольская автономная область, включавшая 4 аймака (уезда), 23 хошуна (волости) и 230 сомонов (селений). На территории Дальневосточной республики в 1922 г. насчитывалось также восемь городов. Согласно конституции ДВР (ст. 88), города с населением более 20 000 граждан выделялись из общеуездной организации на правах уездов, прочие входили в состав соответствующего уезда на правах волостей. К первой категории были причислены города Владивосток, Благовещенск, Хабаровск и Верхнеудинск; ко второй – Никольск-Уссурийский, Николаевск-на-Амуре и Троицкосавск. Столица республики Чита выделялась в самостоятельную единицу².

Систему местного государственного и общественного управления составили представительные и исполнительно-распорядительные органы. Представительными органами были областные, уездные, городские, волостные собрания уполномоченных и сельские собрания. Исполнительно-распорядительными органами являлись областные, уездные, городские и волостные управления и сельские комитеты.

¹ Борьба за власть Советов на Чукотке (1919–1923 гг.): Сб. документов и материалов. – Магадан, 1967. – С. 15.

² ГАХК. Р-18. Оп. 1. Д. 7. Л. 235; Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 576; Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – Владивосток, 1990. – С. 166, 334–335.

Порядок взаимоотношений властных государственных структур и органов самоуправления, а также природа последних были иными, нежели в Приморье в период власти областной земской управы. Конституция ДВР, исходя из принципа демократического централизма, определяла круг вопросов, относящихся к компетенции центральных (решение всех общегосударственных вопросов) и местных органов государственной власти (помогать центру осуществлять общегосударственные задачи, сохраняя за собой полную самостоятельность в разрешении региональных проблем)¹. Результатом принципа демократического централизма явилась двойственность местных органов власти Дальневосточной республики. С одной стороны, они являлись органами государственной власти и, следовательно, обладали властными государственными полномочиями. С другой стороны, они оставались органами самоуправления, исполнительный аппарат которых (отделы) одновременно был и исполнительным аппаратом центральных органов. Добиться внутреннего стабильного соотношения между государственными началами и самоуправлением в местных органах власти не удалось. Следует согласиться с оценкой исследователя В. В. Сонины, что законодательство ДВР регламентировало этот вопрос неполно и противоречиво².

Устанавливалась строгая централизация и двойная подчиненность органов власти. Законодательство ДВР предусматривало возможность досрочных общих и частичных выборов собраний уполномоченных не только по постановлению самих собраний, или по требованию $\frac{1}{3}$ избирателей, но и по решению вышестоящих органов власти. Созыв собраний уполномоченных тоже мог осуществляться по указанию вышестоящих органов, а не только по инициативе самого собрания или его управления. Управления также могли быть переизбраны досрочно как по инициативе собрания уполномоченных, так и по предложению вышестоящего органа власти.

¹ Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 572.

² Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – С. 178.

Работали собрания уполномоченных в сессионном порядке. Различались сессии очередные (не реже 12 раз в год) и экстренные. Собрания созывались по мере надобности на срок не более двух недель. Сессии считались правомочными при кворуме $\frac{2}{3}$ от общего числа уполномоченных. Внутренний порядок работы определялся «наказами» и «регламентами», принимаемыми самими собраниями уполномоченных. Для руководства работой сессии собрания на первом заседании сессии избирали председателя и его заместителя. Последними не могли быть члены управлений. Для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов повестки дня сессии собрания избирали временные комиссии (кроме того, в период между сессиями городских на правах уездного собраний функционировали постоянные комиссии). Назначение комиссий, их число и состав определялись собранием¹. Управления работали в коллегиальном порядке. Решения принимались простым большинством голосов².

Итак, строительство местных органов осуществлялось в ДВР в соответствии с теорией о единстве центральной и местной власти на основе соединения государственной власти и органов самоуправления. Такое устройство местной власти никак не соответствовало идее о местном самоуправлении в общепринятом смысле этого термина. Местные органы становились структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

4.3. Ликвидация органов местного самоуправления советской властью

Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов общественного управления, находилась в противоречии с практическими задачами Советского государства – государства пролетарской диктатуры, являющегося по самой своей природе государством централизованным. Временные политические меры советского правительства (расширение прав городских самоуправлений, отпуск

¹ Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – С. 169.

² Там же. – С. 171, 173.

кредитов в распоряжение междуведомственной комиссии для выдачи займов городам и земствам, создание Народного комиссариата по местному самоуправлению и т. п.¹), имевшие целью поддержание коалиции большевиков с левыми эсерами, не меняли сути негативного отношения советской власти к органам «буржуазного» самоуправления.

Основополагающим правовым актом по вопросу об организации государственной власти является обращение «Рабочим, солдатам и крестьянам!», принятое на II Всероссийском съезде Советов. В нем говорилось: «Опираясь на волю громадного большинства рабочих, солдат и крестьян, опираясь на совершившееся в Петрограде победоносное восстание рабочих и гарнизона, съезд берет власть в свои руки... Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок»². В развитие решения Съезда был принят целый ряд нормативных актов.

В обращении Народного комиссариата внутренних дел «Об организации местного самоуправления» от 24 декабря 1917 г. говорилось: «Необходимо действовать так, чтобы местные Советы стали действительно органами местной власти. Они должны подчинить себе все учреждения, как административные, так и хозяйственные, финансовые и культурно-просветительные»³. 5 января 1918 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял постановление «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти». Данным правовым актом подтверждалось: «Вся власть в Российской Республике принадлежит Советам и советским учреждениям. Поэтому всякая попытка со стороны кого бы то ни было или какого бы то ни было учреждения присвоить себе те или иные функции государственной власти будет рассматриваема как контрреволюционное действие. Всякая такая попытка

¹ Андреев А.М. Указ. соч. – С. 278–279.

² Цит. по: Там же. – С. 272.

³ Там же. – С. 276.

будет подавляться всеми имеющимися в распоряжении Советской власти средствами, вплоть до применения вооруженной силы»¹. 6 февраля 1918 г. Наркомат внутренних дел был разослан циркуляр, в соответствии с которым подлежали роспуску городские и земские органы самоуправления, выступающие против советской власти, а остальные органы самоуправления вливались в аппарат местных советов, «дабы не было двух однородных органов, ведающих одной и той же работой»².

Однако на Дальнем Востоке местные органы советской власти до весны 1918 г. не предпринимали решительных мер по ликвидации городского и земского самоуправления. При рассмотрении причин такого поведения местных Советов следует согласиться с мнением академика А. И. Крушанова, который указывает, что последние кроются в следующих исторических обстоятельствах: во-первых, основной политической организацией дальневосточного крестьянства в конце 1917 г. – начале 1918 г. являлись земские собрания и управы, так как Советы крестьянских депутатов только начинали создаваться; во-вторых, земские настроения у значительной части крестьянства, энергично внушаемые эсеровскими руководителями сельских органов самоуправления, были настолько значительными, что большевикам приходилось считаться с политическим положением в деревне и медлить с проведением советизации³. Следует добавить, что консульский корпус имел от своих правительств директивы не признавать органы советской власти, быть в контакте только с земскими и городскими самоуправлениями⁴. С этим обстоятельством тоже приходилось считаться из-за опасений иностранной интервенции.

Вследствие своеобразия ситуации на восточной окраине России установились на определенный период особые взаимоотношения между советскими ор-

¹ Андреев А.М. Указ. соч. – С. 278.

² Цит. по: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1997. – С. 72.

³ Крушанов А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Ч. 2. – Владивосток, 1969. – С. 84–85.

⁴ Подготовка и начало интервенции на Дальнем Востоке (октябрь 1917 – октябрь 1918 г.): Документы и материалы. – Владивосток, 1997. – С. 47, 51–53.

ганами власти на местах и органами местного самоуправления. III съезд Советов Дальнего Востока, работавший в Хабаровске в период с 12 по 20 декабря 1917 г., принял решение о временной коалиции с земствами. Был создан коалиционный краевой комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и самоуправлений. В его состав было избрано 18 членов от Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и, кроме того, было выделено пять мест представителям земских организаций. Далькрайком был признан III съездом Советов Дальнего Востока единственным органом краевой власти¹. Организационный аппарат земских и городских самоуправлений предполагалось использовать, пока Советы не завоеуют абсолютного большинства в массах и не овладеют той работой, которая до сих пор лежала на органах самоуправления.

Данная коалиция оказалась недолговечной. Это осознавалось обеими сторонами. Жесткая политическая доктрина большевиков не оставляла места городским и земским самоуправлениям в политической системе советского общества. Самоуправлениям было разрешено существовать лишь некоторое время, после чего их технический персонал должен был войти в состав исполкомов Советов. Пути сотрудничества Советов и самоуправлений все более расходились. Процесс ликвидации последних, начавшийся по инициативе снизу вскоре после Октябрьской революции 1917 г., продолжался.

В начале декабря 1917 г. в Хабаровске власть перешла к городскому Совету рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. 10 (23) января 1918 г. Хабаровский Совет, «выполняя волю революционного народа, постановил:

1) Немедленно приступить к переизбранию ныне существующей городской думы, распустив настоящий состав ее после переизбрания.

2) Впредь до переизбрания влить в ныне существующий состав городской думы 100% ее состава от Совета рабочих и солдатских депутатов и Центрального бюро профессиональных союзов.

¹ Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 138, 169.

3) Выбрать техническую комиссию от Совета и Центрального бюро, которой и поручить проведение в жизнь пункта второго»¹.

После обновления состава дума и управа были преобразованы в комиссариат городского хозяйства при Совете рабочих, солдатских и крестьянских депутатов под председательством солдата-большевика Л. Герасимова².

Владивостокская организация РСДРП(б) вопрос о ликвидации городского самоуправления поставила в феврале 1918 г., но напряженное положение в городе и разногласия в Совете затянули его решение. Только 11 мая последовало соответствующее постановление исполнительного комитета горсовета. 16 мая 1918 г. Владивостокский Совет рабочих и солдатских депутатов принял следующую резолюцию: «Совет приветствует постановление исполкома о роспуске городской думы, считает этот роспуск в интересах дальнейшего развития и укрепления революции правильным. Совет постановляет учредить на место бывшей городской думы временный муниципальный Совет из представителей от профессиональных союзов – 40 человек и 10 представителей от квартиронанимателей»³. Владивостокская дума с роспуском не согласилась, биржевой комитет и эсеро-меньшевистские организации также пытались противодействовать этому. 5 июня 1918 г. Владивостокский Совет рабочих и солдатских депутатов по указанию Дальсовнаркома лишил Владивостокскую городскую думу властных полномочий. Помещение управы было занято красногвардейским отрядом во главе с заместителем председателя горсовета П. М. Никифоровым. При горсовете был создан Совет городского хозяйства Владивостока. Часть служащих управы приняла участие в его работе. Руководство городской думы пробовало не обращать внимания на эту акцию и продолжать свою деятельность, действуя без должного кворума. В адрес служащих управы, которые позволили себе сотрудничать с советской властью, оно ограничилось угрозой,

¹ Близнякова А.В. Указ. соч. – С. 62.

² Востриков Л.А., Востоков З.В. Указ. соч. – С. 46.

³ Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 120–121.

обещая их уволить или лишить заштатного содержания, когда власть думы будет восстановлена¹.

В соответствии с решением III краевого съезда Советов об установлении советской власти на Дальнем Востоке Петропавловский городской совет назначил на 1 января 1918 г. пленарное заседание, на котором поставил вопрос о провозглашении советской власти в городе. На пленум явились также члены Камчатского областного комитета, временно наделенного полномочиями областного земства, и Петропавловской городской думы. В результате общего голосования была принята резолюция о провозглашении горсовета высшей властью «в сфере его влияния» и отстранении от власти комиссаров Временного правительства. Наличие сторонников советской власти в составе городской думы и областного комитета и непосредственное участие в работе последнего представителей горсовета (П. И. Дудко и К. С. Телятьева) способствовали тому, что предложенная резолюция не только пленумом, но и присутствовавшими членами областного комитета и городской думы за исключением нескольких воздержавшихся².

В течение января–февраля 1918 г. Петропавловский горсовет, намереваясь реорганизовать Камчатский областной комитет в областной Совет, укреплял свои позиции. Направил в областной комитет еще одного своего представителя – А. С. Топоркова. Установил контроль за деятельностью Петропавловской городской думы, направив своего представителя (А. С. Олейника) и в ее состав. Постепенно овладевал настроениями горожан. В результате 27 февраля 1918 г. руководство областного комитета вынуждено было признать советское правительство и его декреты и переименовало областной комитет в областной Совет

¹ Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Владивосток, 1998. – Т. III. – С. 166.

² Мухачев Б.И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России»). – Владивосток, 1998. – С. 71.

рабочих, крестьянских и инородческих депутатов¹. Фактически это явилось началом реорганизации областного комитета в советский орган власти.

6 марта 1918 г. областной Совет обратился к комитетам области переименовать себя в Советы и проводить в жизнь декреты и постановления центральной, краевой и областной власти. С этого началось образование Советов на местах. Там, где позиции сторонников прежней власти были еще сильны, произошло только переименование, например в Анадыре. Но в большинстве мест произошла реорганизация².

Попытка бывшего комиссара Камчатской области и председателя областного комитета, опираясь на руководство Завойкинской волости, Петропавловскую городскую думу и своих сторонников в областном Совете, организовать вооруженное выступление населения против советской власти и ввести «автономию Камчатки», не увенчалась успехом. 7–8 апреля 1918 г. состоялись перевыборы части членов областного Совета. Из него были удалены Пурин, Сусяк, Закрыжевский, Пржевусский, Добровольский. В состав областного Совета вошли И. Е. Ларин, И. Ф. Голованов, П. И. Дудко. Председателем областного Совета избрали Ларина, а горсовет возглавил Топорков. За участие в выступлении автономистов была распущена Петропавловская городская дума, ее хозяйственные функции взял на себя горсовет³.

Ликвидация органов городского самоуправления осуществлялась также в Забайкалье. 26 марта 1918 г. Троицкосавский Совет рабочих и солдатских депутатов принял постановление о переходе власти к Совету, в котором говорилось: «...принять всю полноту власти в городе в свои руки и объявить власть Городской думы... низложенной»⁴. 9 апреля 1918 г. вооруженным отрядом во

¹ Борьба за власть Советов на Камчатке в 1917–1918 годах // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Томск, 1960. – Т. I. – С. 160.

² Мухачев Б.И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. – С. 72.

³ Там же. – С. 72–73, 75.

⁴ Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 144.

главе с бывшим редактором газеты «Забайкальский рабочий» И. В. Резниковым был осуществлен разгон Читинской городской управы. Этот акт был совершен на основании постановления местного комитета советских организаций, который считал городскую управу «органом, отжившим свое время и не отвечающим интересам трудящихся масс». На основании такого решения членам управы было предложено немедленно сдать дела. В случае неподчинения они подлежали аресту и препровождению в тюрьму. По этому поводу вскоре состоялось заседание городской думы, на котором акт разгона признали фактом и рекомендовали составу городского самоуправления ждать перемены власти. Взамен городской думы и управы был создан новый орган власти, который назывался Советом городского хозяйства (председателем его стал И. В. Резников)¹.

Параллельно происходило упразднение земских учреждений. Так, во многих селениях Приморской области сами крестьяне распускали земские управы и избирали сельские Советы. Например, 411 жителей села Комаровки Зеньковской волости Приморской области по поводу работы волостной земской управы заявили: «Довольно дурманить нас! Пора показать дело!». Жители села Васильковки той же волости потребовали «скорейшего уничтожения земства»². Постепенно процесс упразднения земств приобретает организованный характер и осуществляется на основании решений съездов крестьянских Советов. Так, I крестьянский съезд Иманского уезда принял 11 марта 1918 г. постановление, в котором говорилось: «Земское и городское самоуправления как несоответствующие быту и жизни трудящихся упразднить, передав всю власть Советам как в центре, так и на местах... Ликвидацию земских учреждений и прием от них дел и имущества Советами произвести в ближайшее время. Ликвидация тех земских управ, которые показали свою контрреволюционность, должна быть произведена немедленно»³.

¹ Лобанов В.Г. Указ. соч. – С. 225.

² Цит. по: Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 172.

³ Цит. по: Андреев А.М. Указ. соч. – С. 282.

Случалось, что сами земства осуществляли реорганизацию своих органов в Советы, как, например, Чрезвычайное Хабаровское земское собрание. 15 февраля 1918 г. оно признало единственной властью как в центре, так и на местах Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и решило переименовать земство в Хабаровский уездный Совет крестьянских депутатов¹. Инициатива уездного земского собрания была одобрена и подхвачена на волостном уровне. Некрасовское волостное собрание, заслушав в своем заседании 19–20 февраля 1918 г. резолюцию Чрезвычайного Хабаровского земского собрания, заявило, что «выражает свое удовлетворение и доверие депутатам Хабаровского уездного исполнительного комитета и Совета, прошедшим по Некрасовской волости». На том же заседании Некрасовское волостное земское собрание постановило: «...преобразовать Некрасовское волостное земское собрание... в Совет крестьянских депутатов, а волостную управу – в волостной комитет. Кроме того, поручить исполнительному волостному комитету запросить избирателей на местах, доверяют ли они выбранным ранее земским гласным Некрасовской волости, в противном случае переизбрать теперь же Некрасовский волостной Совет крестьянских депутатов»². Аналогичное постановление 21 февраля 1918 г. было принято земским собранием Киинской волости Хабаровского уезда³.

Решения о «переименовании» земств в Советы имели место и в других волостях и уездах Приморской области. Так, 28 января 1918 г. Ольгинская земская управа предложила населению ликвидировать земства и создавать крестьянские Советы, в руках которых сосредоточить всю власть⁴. 15 апреля 1918 г. собрание депутатов Тетюхинского волостного земства постановило: «Работа земской управы не может быть более или менее продуктивной ввиду того, что в

¹ Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 173.

² Близнякова А.В. Указ. соч. – С. 65–66.

³ Там же. – С. 67–68.

⁴ Беликова Л.И., Черных А.С. История дальневосточной партийной организации (1903–1922). – Хабаровск, 1970. – С. 163.

центре России признана советская власть, а на окраинах власть осталась у земских управ, почему и создалось двоевластие... Виду того, ...что земство не выполнило своей организационной функции... волостную земскую управу упразднить и образовать районные Советы на местах...»¹.

Следует отметить, что в Приморской области упразднение земств или их реорганизация в Советы крестьянских депутатов преимущественно произошли в Ольгинском, Иманском и Хабаровском уездах. Не всегда такие решения давались просто, о чем свидетельствуют итоги голосования. Например, упомянутое постановление собрания депутатов Тетюхинского волостного земства было принято тринадцатью голосами против четырех при девяти воздержавшихся². В глазах значительной части крестьянства демократическое всеобщее земство встречало большее понимание, чем узкоклассовые Советы.

Используя эти настроения, на Сахалине земству удалось склонить на свою сторону крестьянский областной Совет, который находился под значительным влиянием эсеров, и образовать коалиционный орган власти – «Коллектив самоуправления Сахалина»³. В его состав вошли представители Совета крестьянских депутатов, областного земства и представителей думы г. Александровска. Этот коалиционный орган, работавший под контролем объединенного Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов просуществовал всего несколько месяцев. В июне 1918 г. Сахалинский Совет ликвидировал органы местного самоуправления.

Аналогичные явления наблюдались в Забайкальской области. Например, в Буровской волости 23 января 1918 г. отставные солдаты-фронтовики, проживавшие в пределах волости, потребовали образования в волости Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и немедленной передачи этому Совету всей власти в волости. При этом они категорически отказались признавать

¹ Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 117–118.

² Там же. – С. 118.

³ Победа советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов. – Южно-Сахалинск, 1959. – С. 68.

земство и заявили, что «признают только Советскую власть». Докладывая об этом Иркутскому национальному комитету, Буровская хошунская земская управа убедительно просила «как можно скорей дать по сему делу надлежащие указания, как быть в таких случаях, когда только что введенное земство сметается кучкою людей, никакого отношения к бурятскому управлению не имеющая». «Желательно было бы, – говорится далее в сообщении управы, – чтобы Национальный комитет вошел в переговоры с большевистскими руководителями в губернии, которые бы могли до некоторой степени убедить развязавшихся солдат, что, касаясь в жизнь бурят, они этим не дают возможности осуществлять задачи и дела молодого земства»¹. Ситуация с земством в Буровской области не являлась чем-то исключительным для Забайкалья, а представляет наиболее яркий пример.

В Амурской области упразднение волостных и уездных земств и установление единовластия Советов на местах также началось по инициативе снизу. Только в январе 1918 г. крестьяне 126 сел области провозгласили у себя Советскую власть². Инициатива была поддержана местными партийными организациями большевиков, органами советской власти, и вскоре процесс принял организованный характер. IV съезд крестьянских делегатов Амурской области 25 февраля 1918 г. принял резолюцию, в которой говорилось: «...Единственной властью как в центре, так и на местах признать Совет рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов...». В начале марта 1918 г. Амурский исполком Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял решение распустить земства и передать их функции комиссариатам³. 5 марта 1918 г. Свободненский Совет распустил городскую думу и земскую управу⁴.

¹ Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 156–157.

² Малышев В.П. Борьба за власть Советов на Амуре. – Благовещенск, 1961. – С. 74.

³ Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – С. 173–174.

⁴ Беликова Л.И., Черных А.С. Указ. соч. – С. 162.

В апреле 1918 г. состоялся IV съезд Советов Дальнего Востока, который подвел итоги советского государственно-правового строительства и принял постановление, направленное на окончательную ликвидацию органов местного самоуправления в регионе. Однако этот процесс был прерван вследствие свержения советской власти на Дальнем Востоке летом–осенью 1918 г.

После падения колчаковского режима на Дальнем Востоке сложилась специфическая обстановка, которая заставила руководство РСФСР инициировать по соображениям международно-политического характера образование буферного государства – Дальневосточной республики. Начался новый этап в истории местного самоуправления в дальневосточном регионе.

Становление ДВР сопровождалось процессом реорганизации и упразднения земского и городского самоуправления, который осуществлялся постепенно.

В переходный период (ноябрь 1920 г. – апрель 1921 г.) согласно «Временному положению о местных органах народной власти республики» от 29 ноября 1920 г. на местах создаются органы власти и управления: представительные – областные, уездные и волостные съезды и исполнительные – областные, уездные, волостные управления и сельские комитеты¹. Прежняя система земского самоуправления, основывавшаяся на законодательстве 1917 г. (а также изменениях и дополнениях последующих лет), подлежала ликвидации. Функции земства передавались вновь создаваемым органам власти и управления. Однако Положение от 29 ноября 1920 г. не удалось провести в жизнь повсеместно, и в большинстве местностей республики продолжали существовать народно-революционные комитеты². Процесс замены новыми органами управления земского и городского самоуправления также затянется до 1922 г.

После создания единой Дальневосточной республики правовую базу реформирования местного государственного и общественного управления составили конституция ДВР и принятые на ее основе нормативные акты. В течение 1921–

¹ Вестник ДВР. – 1922. – № 5–6. – С. 8–9.

² ГАХК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 8. Л. 196–196^{об}.

1922 гг. Министерством внутренних дел был разработан и проведен в законодательном порядке ряд положений: О выборах в областные собрания уполномоченных и инструкция по применению этого положения (16 мая 1921 г.); Об областном собрании уполномоченных (1 августа 1921 г.); Об областном управлении (15 сентября 1921 г.); О выборах в уездные, городские и волостные собрания уполномоченных (3 октября 1921 г.); Положение об уездном, городском, волостном и сельском собраниях и управлениях (10 января 1922 г.) и др.¹

Организационная структура местного управления, созданная в соответствии с этими законами, являла собой систему представительных и исполнительно-распорядительных органов. Представительными органами были областные, уездные, городские, волостные собрания уполномоченных и сельские собрания. Сельское собрание состояло из граждан селения, обладающих избирательным правом, и созывалось по мере надобности. Выборы в остальные вышеуказанные собрания были всеобщими, равными и прямыми при тайном голосовании с пропорциональным представительством. Норма представительства зависела от административно-территориальной единицы, на территорию которой распространялась власть того или иного собрания. Областные собрания избирались из расчета 1 уполномоченный на 2 500 граждан. Выборы в уездные собрания должны были проводиться из расчета 1 уполномоченный на 1 000 граждан (а общее число уполномоченных уездного собрания должно было составлять от 30 до 150). Наконец, волостные собрания избирались из расчета 1 уполномоченный на 100 граждан (при этом число уполномоченных в каждой волости не могло быть менее 20 и более 100). Для городских на правах уездного собраний норма представительства устанавливалась из расчета 1 уполномоченный на 1 000 граждан (но общее число уполномоченных не могло быть менее 30 и более 150), для городских на правах волостного собраний – 1 уполномоченный на 100 граждан (при этом общее число уполномоченных должно быть от 20 до 50). Областные и уездные собрания, а также городские на правах уездного собрания

¹ Вестник ДВР. – 1922. – № 5–6. – С. 8–9.

избирались сроком на два года. Волостные и городские на правах волостного собрания избирались сроком на один год¹.

Исполнительно-распорядительными органами являлись областные, уездные, городские и волостные управления и сельские комитеты. Управления избирались соответствующими собраниями на срок полномочий последних. Членами управлений могли быть как уполномоченные, так и иные лица, пользующиеся избирательным правом. Сельские комитеты избирались из среды соответствующих сельских собраний на срок не менее шести месяцев и не более одного года. Закон устанавливал также количественный состав исполнительно-распорядительных органов: областного управления – от 7 до 9 человек, уездного управления – 7 человек, волостного управления – от 5 до 7 человек и сельского комитета – 3 человека. Численность городских управлений (как на правах уездного, так и на правах волостного управления) определялась в 5–7 человек. В работе управлений также могли принимать участие с правом совещательного голоса представители заинтересованных учреждений и организаций, специалисты и эксперты².

Следует заметить, что на практике определенные законом нормы представительства, сроки полномочий органов управления, границы избирательных участков соблюдались не всегда. Например, в Тетюхинской волости Ольгинского уезда Приморской области в начале декабря 1921 г. проводились выборы в волостное собрание уполномоченных. Жители селений Ключи, Филаретовка и участка Левый Джигит должны были составить одно избирательное собрание. Однако на посланную повестку Филаретовскому комитету и гражданам Филаретовки прибыть 5 (18) декабря 1921 г. в селение Ключи для выборов уполномоченных Тетюхинского волостного собрания на 1922 г. филаретовцы отозвались так: «На кой черт Ваша повестка, у нас самостоятельное О[бщест]во, которое вполне может за себя отвечать». Поэтому общее собрание Ключевского

¹ Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 573, 576–577.

² Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – С. 171, 173.

сельского общества, составленное только из граждан селения Ключи и участка Левый Джигит, вынуждено было избрать двух уполномоченных вместо трех. Общество селения Ключи также постановило просить «...на будущее время... от Филаретовцев совершенно освободить»¹. Граждане того же Ключевского сельского общества при формировании сельского комитета руководствовались соображениями выгоды, а не буквой закона. Согласно статьи 93 основного закона Дальневосточной республики, сельское собрание должно было избирать из своей среды сельский комитет, то есть председателя, его заместителя и секретаря, на срок не менее шести месяцев и не более одного года. Ключевское же сельское собрание 28 декабря 1921 г. (10 января 1922 г.) постановило: «По примеру прошлого года Председатель, Товарищ Председателя выбирались на 3 месяца, а Секретарь служил за плату, и этот порядок был для нас хорош и необременителен, в настоящем же 1922 г. желательно соблюдать тот же порядок»².

Выборы в областные, уездные, городские и волостные органы власти и управления состоялись в Забайкальской, Прибайкальской и Амурской областях Дальневосточной республики. Выборы не были проведены (или процесс формирования и деятельности конституционных органов местного управления ДВР был прерван) в Приморье и на части территории Приамурья, контролировавшихся интервентами и антибольшевистскими силами. На остальной части территории Дальневосточной республики из-за военной обстановки выборы в местные органы растянулись на продолжительное время (июль 1921 г. – 1922 г.)³.

Первыми были избраны областные собрания уполномоченных (10–12 июля 1921 г.). Всего было избрано 510 уполномоченных, в числе которых были 334 коммуниста (65,49%), 89 представителей других партий, 87 беспартийных. Областными собраниями были избраны областные управления, начавшие свою деятельность уже со второй половины 1921 г. Состав членов областных управлений был следующим: общее число членов – 45 человек, в том числе комму-

¹ ГАПК. Ф. Р-1507. Оп. 1. Д. 1. Л. 27.

² Там же. Л. 32–32^{об}.

³ Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – С. 167–168.

нистов и сочувствующих им – 28 человек (62,22%), представителей других партий – 1 человек, беспартийных – 16 человек. Образовательный уровень был следующим: лиц с высшим образованием – 4 человек, со средним – 15 человек, с низшим – 21 человек и с домашним – 5 человек. Выборы в уездные собрания проходили в декабре 1921 г. и в течение первой половины 1922 г. В состав уездных собраний уполномоченных были избраны 780 человек: в том числе коммунистов и сочувствующих им – 312 человек (40%), представителей других партий – 47 человек, беспартийных – 421 человек. Состав избранных уездных управлений был следующим: всего членов управлений – 94 человека, в том числе коммунистов и сочувствующих им – 62 человека (65,96%), представителей других партий – 11 человек, беспартийных – 21 человек. Образовательный уровень был следующим: лиц с высшим образованием – 1 человек, со средним – 12 человек, с низшим и начальным – 71 человек и с домашним – 10 человек. Волостные выборы и организация волостных управлений, а также сельских комитетов были осуществлены в сентябре, декабре 1921 г. и в течение весны 1922 г. Выборы уполномоченных были проведены в 107 волостях. В результате было избрано 2 275 человек, в том числе: коммунистов и сочувствующих им – 498 человек (21,89%), беспартийных – 1 754 человека, представителей других партий – 23 человека¹.

Таким образом, местные органы власти и управления были коалиционными. Коммунисты получили преобладающее положение только в областных и большинстве уездных представительных и исполнительно-распорядительных органов. Некоторые уездные собрания в Амурской области, волостные и сельские собрания во всех трех областях ДВР, в которых прошли выборы, в значительной мере находились под влиянием оппозиции (эсеров и меньшевиков). С целью «революционной демократизации» местных представительных органов низшего звена Дальбюро ЦК РКП(б) в январе–августе 1922 г. в некоторых районах Дальневосточной республики были организованы перевыборы. Несмотря

¹ Вестник ДВР. – 1922. – № 5–6. – С. 8–9.

на то, что выборы переменили политический облик собраний и управлений в большинстве волостей, полностью преодолеть влияние на крестьянство эсеров и меньшевиков в этих органах не удалось. Даже выборы в местные собрания уполномоченных, проведенные в период советизации Дальнего Востока (октябрь–ноябрь 1922 г.), не дали желаемых политических результатов¹. Избранный состав органов местного управления свидетельствует также о том, что подавляющая часть уполномоченных собраний и членов управлений имела крайне низкий образовательный уровень. Этот уровень был тем ниже, чем ниже было звено системы местного управления. Так, лица с низшим или начальным образованием среди членов областных управлений составляли 57,78 %, а среди членов уездных управлений – 86,17 %. Следствием была острая нехватка специалистов.

Конституция Дальневосточной республики и другие нормативные акты подробно регламентировали компетенцию органов местного управления. Высшим органом государственной власти на соответствующей территории являлось собрание уполномоченных. Согласно статей 75–76 конституции ДВР, к компетенции областного собрания относились: избрание областного управления; контроль над всеми органами власти в области; разрешение вопросов местного управления и хозяйства области; приведение в исполнение законов и распоряжений и постановлений центральной власти; установление местных налогов и повинностей в соответствии с общегосударственным законодательством; рассмотрение и утверждение областного бюджета; утверждение плана деятельности областного управления, рассмотрение и утверждение отчета о его деятельности; а также принятие всех мер, необходимых для надлежащего выполнения задач управления в области². Статья 87 конституции гласила: «Уезд-

¹ См.: Авдеева Н.А. Из истории государственного строительства Дальневосточной республики (1920–1922 гг.) // Ученые записки Хабаровского государственного педагогического института. – Хабаровск, 1961. – Т. VI. – С. 47; Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – С. 168–169.

² Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 573–574.

ные... волостные и сельские органы власти осуществляют власть в пределах уезда... волости и селения на основаниях и в порядке, указанных предшествующими статьями сего основного закона в отношении областных органов власти»¹. Эта же статья устанавливала соподчиненность сельских, волостных, уездных и областных органов власти.

Исполнительно-распорядительные органы были наделены следующими полномочиями: проведение в жизнь решений и постановлений вышестоящей власти; исполнение решений и постановлений собрания уполномоченных; принятие мер по укреплению законности и правопорядка; осуществление руководства хозяйственным и культурным строительством; составление предварительной сметы доходов и расходов; созыв собрания уполномоченных; выполнение других задач, отнесенных к предметам ведения управлений. Областному управлению, кроме того, было предоставлено право решать вопросы по национальным делам, выдаче паспортов иностранцам, принятым в гражданство ДВР, и заграничных паспортов гражданам буферной республики. Областные, уездные городские и волостные управления в перерывах между сессиями соответствующего собрания уполномоченных вправе были издавать обязательные постановления. Эти нормативные акты утверждались ближайшей сессией соответствующего собрания и вступали в законную силу после рассмотрения их областным эмиссаром или вышестоящим органом власти².

Вновь созданным органам местного управления была присуща двойственная природа. С одной стороны, они являлись органами государственной власти и, следовательно, обладали властными государственными полномочиями. С другой стороны, они назывались органами самоуправления. В конституции ДВР было записано: «местными органами государственной власти являются органы самоуправления», которые «делами местного управления и хозяйства... ведают

¹ Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов. – С. 576.

² Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – С. 173.

самостоятельно...» (ст. 66, 68)¹. Двойственность, естественно, оказывала влияние на внутреннюю структуру и порядок работы местных исполнительно-распорядительных органов. Во-первых, управления и сельские комитеты восприняли структуру и порядок работы ранее существовавших народно-революционных комитетов (председатель, заместитель, члены управления). Во-вторых, исполнительный аппарат органов самоуправления (отделы) одновременно был исполнительным аппаратом центральных органов. Принцип двойного подчинения выражался и в том, что управления и сельские комитеты были подотчетны как избравшему их собранию, так и вышестоящему управлению. Областные управления подчинялись соответствующему собранию уполномоченных и Совету министров ДВР. Таким образом, организация системы местного самоуправления в Дальневосточной республике строилась в соответствии с марксистско-ленинской теорией о единстве центральной и местной власти на основе соединения государственной власти и органов местного самоуправления. Полномочия местных органов в ДВР сближало их с местными органами власти в РСФСР. Практически это явилось серьезным шагом на пути к упразднению местного самоуправления на Дальнем Востоке России.

Следующим действием по упразднению земского и городского самоуправления в ДВР стало утверждение собраний уполномоченных и управлений в качестве единственных органов местного самоуправления. 10 января 1922 г. был принят закон «О передаче имущества упраздняемых местных учреждений местным органам управления». Статьи этого закона гласили:

«1. С открытием действия вновь образованных местных органов Управления, все местные Учреждения, права и обязанности коих, согласно Положения о местных органах Управления, перешли к этим органам Управления, – признать упраздненными.

2. Отнести к указанным в 1-ой статье сего закона следующие учреждения:

¹ Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 572.

- 1) Учреждения Общественного управления и хозяйства (Земские Собрания и Управы, Городские Думы и Управы);
- 2) Учреждения сословного управления и хозяйства (казачьи, мещанские и др.).
 3. Дела и имущество недвижимое и движимое... и все права по имуществу, принадлежавшие к упраздняемым... учреждениям, за исключением имуществ казны, принять вновь образованным местным органам Управления, заменившим упраздняемые в пределах существующих административных единиц...
 4. Имущество Забайкальского Областного Земства и Забайкальского Казачьего войска распределить между Забайкальским, Прибайкальским и Бурято-Монгольским Областными Управлениями.
 5. Имущество Приморского Областного Земства и Уссурийского Казачьего войска распределить между Приморским и Приамурским Областными Управлениями...»¹.

В отдельных районах Дальневосточной республики по причине гражданской войны и интервенции процесс упразднения земского и городского самоуправления несколько отличался от общей схемы.

Так, в Приморской области конституционные органы местного управления ДВР не были созданы повсеместно. После поражения Белого движения и вывода войск интервентов с территории Приморья вопросы организации власти в области рассматривались 27 октября 1922 г. на заседании Приморского губернского военно-революционного комитета, к которому перешла власть. Было постановлено образовать при Приморском военно-революционном комитете следующие отделы: управление народного хозяйства, финансовый, земельный, труда, связи, государственной политической охраны, управление воинского начальника и управление железной дороги. Также было постановлено: «Органы местного городского самоуправления упразднить. Отделы городского самоуправления обратить на пополнение вновь формирующихся отделов губвоенревкома... Упразднить земское управление; дела и имущество передать в соот-

¹ ГАХК. Ф. Р-18. Оп. 1. Д. 7. Л. 4.

ветствующие отделы губвоенревкома. Наблюдение за расформированием как городского самоуправления, так и земства поручить члену губвоенревкома»¹. Упразднены также Дальневосточный краевой союз земств и городов, Сибирский союз земств и городов и их местные отделения².

После самоликвидации ДВР и вхождения республики в состав РСФСР³, утверждения советской власти на Дальнем Востоке процесс упразднения земского самоуправления в регионе был завершен. Начиная с ноября 1922 г. был полностью реорганизован аппарат управления на Дальнем Востоке. Была образована единая система советских органов, включавшая областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды советов, городские и сельские советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Городские и сельские советы избирались непосредственно населением. Съезды советов формировались на основе многостепенных выборов.

Принципы, на основе которых были сформированы местные органы власти и управления, противоречили основным принципам местного самоуправления. Так, высшим организационным принципом построения и функционирования системы Советов являлся демократический централизм, допускавший формально самостоятельность и инициативу местных органов, но в действительности проявлявшийся в жесткой централизации власти. В соответствии с данным принципом в ведении вышестоящих Советов сосредоточивалось нормотворчество и плано-регулирующая деятельность. Вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов, которые были им подотчетны и подконтрольны. Одним из организационно-правовых выражений демократического централизма являлось также двойное подчинение исполнительных органов местных Советов: исполнительных комитетов, отделов и управлений. Исполнительные органы были подотчетны местным Советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись соответствующим орга-

¹ Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922): Сб. документов. – С. 588–589.

² Там же. – С. 589.

³ См.: Там же. – С. 802–803.

нам аппарата вышестоящих Советов. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого государственного аппарата управления. Все это преследовало цель обеспечить необходимую степень централизации государственного управления, прежде всего в вопросах планирования и бюджетно-финансовой деятельности.

Сама идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по своей природе государством централизованным. В этих условиях идеям самоуправления не оставалось места, а само понятие «местное самоуправление» постепенно исчезло из советского политического лексикона вслед за ликвидацией органов земского и городского самоуправления.

Заключение

Итак, изучив процесс формирования системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношения ее органов с государственными властными структурами во второй половине XIX – первой четверти XX в., можно сделать следующие выводы.

Местное самоуправление в дореволюционной России формировалось по одним и тем же принципам, имело унифицированную структуру и объем полномочий. Однако дальневосточное самоуправление формировалось в особых условиях и изначально вписывалось в иную схему организации управления. Обширность, малонаселенность и слабое освоение дальневосточной территории порождали опасения, что на Дальнем Востоке России земские учреждения не будут обеспечены достаточными средствами, или земские платежи окажутся непосильными для населения. Кроме того, правительство полагало, что на восточной окраине России наиболее оптимальна сильная, облеченная доверием монарха власть, которую невозможно стеснить учреждением при ней самостоятельного правления без вреда для региона. Серьезным препятствием для проведения здесь земской реформы считалось отсутствие дворянского землевладения. В силу указанных причин на Дальнем Востоке России вплоть до 1917 г. отсутствовало земское самоуправление.

С другой стороны, представления центральной власти о «целесообразности» обусловили введение городского самоуправления на востоке России в середине 70-х гг. XIX в., то есть одновременно с европейской территорией страны. Определяющим фактором было стремление правительства переложить на городское самоуправление заботу о городском хозяйстве и благоустройстве городов, а также частичном содержании местного государственного управления. Учитывалось также то обстоятельство, что города являлись центрами административной, экономической и культурной жизни региона и составляли опорный каркас системы управления восточной окраины России.

Самоуправление в дальневосточных городах в 70-е гг. XIX в. вводилось вопреки мнению местной администрации о преждевременности этого шага ввиду недостатка городских средств и «неудовлетворительного» состава населения. Городская реформа была проведена под нажимом «сверху». Из-за особых условий, прежде всего по причине малочисленности избирателей, самоуправление в дальневосточных городах во второй половине XIX в. нередко вводилось в упрощенном виде. Отсутствие достаточных социально-экономических условий отрицательно сказывалось в первую очередь при формировании органов самоуправления. Приходилось производить дополнительные выборы, так как в результате коренных выборов получался недобор гласных и кандидатов к ним. В силу особых обстоятельств власти вынуждены были делать исключения из принципа «соразмерности прав и обязанностей», установленного законом 1870 года. Хотя и такие исключения не всегда позволяли устранить возникавшие затруднения.

В целом же формирование и состав общественного управления дальневосточных городов во второй половине XIX – начале XX в. характеризуют общероссийские черты и тенденции: гражданское неравенство городских жителей, абсентеизм избирателей, тенденция к усилению группы гласных из торгово-промышленных слоев вследствие более активного их участия в делах городского хозяйства. Вместе с тем региону были присущи и определенные особенности: преобладающее влияние буржуазно-чиновничьего элемента, что отражало особенности структуры «цензовой» части населения дальневосточных городов. Особенно ярко это проявилось во Владивостоке.

Взаимоотношения органов местного государственного и общественного управления в дореволюционный период характеризуют общероссийские черты. Назначаемые сверху представители центральной власти, не только возглавляли и координировали деятельность государственных учреждений на соответствующей территории, но и осуществляли надзор за органами местного самоуправления. Вместе с тем Положения 1870 и 1892 гг. содержали гарантии зна-

чительной самостоятельности органов городского самоуправления: выборность органов общественного управления; бюджет, формируемый путем самообложения; защита прав самоуправления в суде.

Дальнейшему развитию и укреплению местного самоуправления на Дальнем Востоке России способствовала муниципальная реформа Временного правительства 1917 г. В ходе этой реформы предполагалось заменить временные органы областного, уездного и волостного управления, «демократизированные» городские думы и управы земскими и городскими учреждениями, избранными по пропорциональной системе на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования. При этом земские и городские учреждения рассматривались как неотделимая часть общей системы государственного управления. Ведомство органов местного самоуправления распространялось на все земли и владения, находящиеся в пределах территориальной основы самоуправления, и на всех лиц, проживающих в этих пределах, без различия состояний. По сравнению с прежним законодательством в 1917 г. были расширены полномочия местного самоуправления. Местное самоуправление освобождалось от министерской опеки и становилось полномочным и автономным. Правительственная власть лишалась права надзора за целесообразностью действий и постановлений органов местного самоуправления и могла осуществлять через комиссаров надзор лишь за законностью этих действий и постановлений. Были расширены финансовые права местного самоуправления и приняты законы об улучшении городских и земских финансов и кредита для земств и городов. Последним предоставлялись также широкие права по организации земских и городских союзов. Таким образом, в результате муниципальной реформы Временного правительства органы местного самоуправления, оставаясь таковыми, наделяются в то же время властными полномочиями и объявляются местными органами государственного управления. Местное самоуправление становится ответственным лишь перед судом; власть чиновников по отношению к нему не распространялась далее протестов и жалоб в судебные инстанции.

В июне–сентябре 1917 г. были сформированы органы городского самоуправления. При этом расширялась сфера применения законодательства о муниципальном самоуправлении за счет распространения его на ряд городов и введения поселкового самоуправления. Материалы о подготовке, ходе и результатах избирательных кампаний, прошедших в дальневосточных городах в июне–сентябре 1917 г. позволяют сделать следующие выводы. Во-первых, выборы показали высокую степень предварительной работы, проведенной избирательными комиссиями и кандидатами в городские гласные. Во-вторых, в результате муниципальных выборов изменился состав органов городского самоуправления. Причем большинство мест в городских думах, как и в целом по России, получили социалисты (преимущественно эсеры и меньшевики). В-третьих, всеобщее избирательное право, пропорциональная система выборов, процедура голосования и сравнительно высокая активность избирателей обеспечили избрание полного состава гласных во всех городских думах в первом же туре выборов (в отличие от прежних лет, когда нередко требовались дополнительные выборы). В-четвертых, на Дальнем Востоке степень активности избирателей отличалась от среднероссийских показателей: здесь не наблюдалось особого спада активности избирателей.

К декабрю 1917 г. в основном завершилось формирование земских учреждений на Дальнем Востоке России. При введении земских учреждений в регионе законодатели, с одной стороны, старались возможно полно учесть многообразие местных условий, с другой, – стремились провести земскую реформу, насколько это возможно, повсеместно и на основе положения, принятого для центральной России. Земство вводилось в Амурской, Приморской и Сахалинской областях (за исключением земель, занятых кочевыми народностями), а также в Забайкальской области. Согласно правительственному постановлению введение земства допускалось даже в Камчатской области.

В Забайкальской и Приморской областях вводились областные, уездные и волостные земства. В Амурской и Сахалинской областях, впредь до их админи-

стративного преобразования, учреждались только областные и волостные земства, а права и обязанности уездных земских учреждений присваивались соответствующим областным земским учреждениям. Особенностью формирования амурского областного земства являлось также то, что в состав земских волостей не включались железнодорожные поселки Амурской железной дороги. При избрании от этих поселков земских гласных в Амурское областное собрание район Амурской железной дороги разделялся на три избирательных участка, в каждом из которых раз в три года созывался избирательный съезд. Особое земское управление вводилось в местностях, занятых кочевыми народностями Дальнего Востока. В землях Забайкальского, Амурского и Уссурийского казачьих войск Земское положение должно было вводиться особым распоряжением Министерства внутренних дел после получения от казачьих войск заявлений о желательности его введения.

Формирование системы земского самоуправления на Дальнем Востоке России было сопряжено с определенными трудностями. Фактически не удалось (даже по прошествии нескольких лет) организовать земское управление в том виде, как это определялось законом, на территориях, занятых кочевыми народностями. Отказывались вводить земство жители некоторых крестьянских селений. Не однозначным оказалось отношение к введению земского самоуправления и со стороны казачества. Не удалось сформировать органы земского самоуправления в Камчатской области.

Ситуацию с формированием земского самоуправления и реформированием городского самоуправления на Дальнем Востоке России усугубили перемены в общественно-политическом строе, порожденные Октябрьской революцией 1917 г. В ходе установления на Дальнем Востоке советской власти имели место случаи ликвидации органов городского самоуправления, роспуска земских учреждений, переименования их в Советы. Вместе с тем вследствие специфических условий на восточной окраине России установились на определенный период особые, коалиционные отношения между советскими органами власти на

местах и органами местного самоуправления. Только с весны 1918 г. началась планомерная ликвидация земских учреждений, городских дум и управ.

Процесс формирования системы местного самоуправления в различные периоды гражданской войны и интервенции и на различной территории происходил по-разному. Политике «белых» правительствам присущи ограничение предметов ведения самоуправления и лишение его органов властных полномочий, ограничение прав местного самоуправления, пересмотр избирательной системы в пользу цензовых слоев населения, восстановление административного надзора за органами местного самоуправления. Кроме того, «белыми» правительствами практиковалось чрезвычайное законодательство, предоставлявшее государственным органам широкие полномочия в области репрессивных мероприятий по отношению к органам местного самоуправления. Иной подход характерен для политики Приморской областной земской управы в качестве Временного правительства. Основой формирования и деятельности органов местного самоуправления признавалось муниципальное право 1917 года. Наконец, организация системы местного самоуправления в Дальневосточной республике строилась в соответствии с ленинской концепцией о единстве центральной и местной власти на основе соединения государственной власти и органов местного самоуправления. Полновластие местных органов в ДВР сближало их с местными органами власти в РСФСР. Практически это явилось серьезным шагом на пути к упразднению местного самоуправления на Дальнем Востоке России. После самоликвидации ДВР и вхождения республики в состав РСФСР, утверждения советской власти на Дальнем Востоке процесс упразднения земского самоуправления в регионе был завершен.

В целом становление и развитие местного самоуправления на Дальнем Востоке во второй половине XIX – первой четверти XX в. шло сложно, с весьма заметными достижениями и успехами. Этот исторический опыт, безусловно, можно и нужно использовать на современном этапе формирования системы местного самоуправления России.

Список использованных источников и литературы**Источники:****а) неопубликованные**

1. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ, г. Владивосток).
Ф. 1. – Приморское областное правление.
Оп. 1. Д. 71, 263, 736, 740, 978, 1519, 2040, 2061; Оп. 4. Д. 259, 960, 1123, 2253.
Ф. 28. – Владивостокская городская управа.
Оп. 1. Д. 1, 5, 6, 21, 25, 39, 45, 46, 51, 55, 58, 76, 80, 92, 106, 162, 177, 178, 179, 202, 203, 259, 306а, 367, 746, 794, 836, 837, 840, 844, 846, 847, 900, 906, 925, 936, 960, 968, 976, 1045, 1055.
Ф. 159. – Владивостокская городская дума.
Оп. 1. Д. 36, 42, 51.
Ф. 702. – Канцелярия Приамурского генерал-губернатора.
Оп. 1. Д. 31, 183, 311, 400, 530, 564, 677, 708, 736, 849, 885, 887, 927, 968, 969, 2040; Оп. 3. Д. 2а, 338; Оп. 5. Д. 58, 372, 770, 779, 794; Оп. 7. Д. 1.
Ф. 704. – Канцелярия военного губернатора Амурской области.
Оп. 1. Д. 50, 441, 489.
2. Государственный архив Амурской области (ГААО, г. Благовещенск).
Ф. 8-и. – Благовещенская городская управа.
Оп. 1. Д. 1, 12.
Ф. 30-и. – Благовещенская городская дума.
Оп. 1. Д. 7, 22, 27, 79.
3. Государственный архив Приморского края (ГАПК, г. Владивосток).
Ф. Р-50. – Посьетская поселковая управа Никольск-Уссурийского уезда Приморской области.
Оп. 1. Д. 3.

Ф. Р-715. – Коллекция документов о событиях в Приморье в 1917–1922 гг.
Оп. 1. Д. 7.

Ф. Р-1507. – Ключевское сельское общество Тетюхинской волостной земской управы.

Оп. 1. Д. 1.

4. Государственный архив Хабаровского края (ГАХК, г. Хабаровск).

Ф. Р-18. – Министерства Дальневосточной республики. г. Чита. 1920–1923.

Оп. 1. Д. 7, 8.

Ф. Р-849. – Личный фонд. В. И. Чернышева, 1911–1987 гг., заслуженный работник культуры РСФСР. Документы за 1903–1986 гг.

Оп. 1. Д. 100, 298.

б) опубликованные

1. Благовещенску сто лет (1858–1958 гг.): Сб. документов и материалов / Центр. гос. архив РСФСР Дальнего Востока. Архив. отдел УВД Амур. обл. исполкома; Сост.: Л.Г. Штилерман и др.; Под ред. В.П. Малышева. – Благовещенск: Хабаров. кн. изд-во. Амур. отд-ние, 1959. – 575 с.
2. Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917–1918 гг.): Сб. докум. материалов / Архив. отдел МВД БМАССР. Центр. гос. архив БМАССР; Под ред. П.Т. Хаптаева. – Улан-Удэ: Бурят-Монгол. кн. изд-во, 1957. – 303 с.
3. Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922 гг.): Сб. документов / Архив. отдел УВД Прим. края; Прим. краевой гос. архив; Редкол.: С.А. Иванов (гл. ред.) и др. – Владивосток: Прим. кн. изд-во, 1955. – 831 с.
4. Борьба за власть Советов на Чукотке (1919–1923 гг.): Сб. документов и материалов / Сост.: Б.И. Мухачев и др.; Редкол.: Б.И. Мухачев (отв. ред.) и др. – Магадан: Магадан. кн. изд-во, 1967. – 208 с.
5. Владивосток: Сб. исторических документов (1860–1907 гг.) / Архив. отдел УВД Прим. крайисполкома; Сост.: Г.М. Воронкова и др. – Владивосток: Прим. кн. изд-во, 1960. – 220 с.
6. Всеподданнейший отчет приамурского генерал-губернатора генерал-

- лейтенанта Духовского. 1896–1897 годы. – СПб.: Б.и., 1898. – 95 с.
7. Городовое положение, высочайше утвержденное 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XII. – СПб.: Б.и., 1895. – С. 430–456.
 8. Городовое положение, высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. – СПб.: Б.и., 1874. – С. 821–839.
 9. Дальний Восток России: из истории системы управления: Документы и материалы. К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства / Рос. гос. ист. архив Дальнего востока; Редкол.: Э.В. Ермакова и др. – Владивосток: Прим. краевая организация Добровольного общества любителей книги России, 1999. – 233 с.
 10. Дальревком. Первый этап мирного строительства на Дальнем Востоке. 1922–1926 гг.: Сб. документов / Архив. отдел УВД Хабаров. крайисполкома. Хабаров. краевой гос. архив; Сост.: В.И. Чернышева и др.; Под ред. Н.И. Рябова. – 2-е изд. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1957. – 286 с.
 11. Дальсовнарком. 1917–1918 гг.: Сб. документов и материалов / Центр. гос. архив РСФСР Дальнего Востока. Гос. архив Хабаров. края; Сост.: Г.П. Колбин и др.; Редкол.: В.С. Флеров (гл. ред.) и др. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1969. – 375 с.
 12. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. Т. I. 1861–1864 гг. / Под ред. П.А. Зайончковского. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. – 422 с.
 13. За власть Советов (из истории борьбы за установление Советской власти в Камчатской области). 1920–1922 гг.: Документы и материалы / Парт. архив Камчат. обкома КПСС. Гос. архив Камчат. области; Сост.: Б.И. Мухачев и др.; Редкол.: Б.И. Мухачев (гл. ред.) и др. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1967. – 184 с.
 14. За власть Советов: Сб. документов о борьбе трудящихся Забайкалья в 1917–1922 гг. / Отдел пропаганды и агитации Читин. обкома КПСС. Гос.

- архив Читин. области; Сост.: И.М. Давыдович и др.; Редкол.: Б.М. Шерешевский (отв. ред.) и др. – Чита: Читин. кн. изд-во, 1957. – 440 с.
15. Забайкалье: Краткий исторический, географический и статистический очерк Забайкальской области. – Иркутск: Б.и., 1891. – 155 с.
 16. Законопроект о распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую и на область Забайкальскую // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 7–16.
 17. Записка П.А. Валуева Александру II о проведении реформы 1861 г. // Исторический архив. – 1961. – № 1. – С. 66–81.
 18. Никольск-Уссурийский: страницы истории. Документы и материалы / Рос. гос. ист. архив Дальнего востока; Редкол.: Н.А. Троицкая (гл. ред.) и др. – Владивосток: РГИА ДВ, 2003. – 180 с.
 19. О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири (Постановление Временного правительства). – Хабаровск: Б.и., 1917. – 137 с.
 20. О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. – Хабаровск: Б.и., 1917. – 32 с.
 21. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, высочайше утвержденное 19 февраля 1861 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXVI. Отд. 1. – СПб.: Б.и., 1863. – С. 141–169.
 22. Памятная книжка Амурской области на 1901 год. – Благовещенск: Б.и., 1901. – 140 с.
 23. Памятная книжка Амурской области на 1903 год. – Благовещенск: Б.и., 1903. – 170 с.
 24. Памятная книжка Амурской области на 1911 год. – Благовещенск: Б.и., 1911. – 216 с.
 25. Памятная книжка Амурской области. Адрес-календарь на 1915 год. – Благовещенск: Б.и., 1915. – 232 с.

26. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. LXXII. Амурская обл. Тетр. 1–2. – Спб., 1899, 1905.
27. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. LXXVI. Приморская обл. Тетр. 1–3. – Спб., 1899, 1900.
28. Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917–1925 гг.): Сб. документов и материалов / Центр. гос. архив РСФСР Дальнего Востока; Сост.: В.А. Шарапов и др.; Редкол.: И.М. Разгон (гл. ред.) и др. – Ю.-Сахалинск: Сахалин. кн. изд-во, 1959. – 316 с.
29. Подготовка и начало интервенции на Дальнем Востоке (октябрь 1917 – октябрь 1918 г.): Документы и материалы /РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока. Хабаров. гос. пед. ун-т. Рос. тамож. акад. Владивосток. филиал; Сост.: Т.Е. Ещенко и др. – Владивосток: Б.и., 1997. – 300 с.
30. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, 1 января 1864 г. // Государственные учреждения в России / Сост.: В.П. Мельников и др.; Под ред. Н.П. Пищулина. – Н. Новгород: Б.и., 1994. – С. 120–133.
31. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, высочайше утвержденное 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. X. Отд. 1. – Спб.: Б.и., 1893. – С. 493–511.
32. Постановление Временного правительства о волостном управлении (19 марта 1917 г.) // Государственные учреждения в России / Сост.: В.П. Мельников и др.; Под ред. Н.П. Пищулина. – Н. Новгород: Б.и., 1994. – С. 168.
33. Приамурье. Факты, цифры, наблюдения: Приложение к отчету Общеземской организации за 1908 год. – М.: Б.и., 1909. – 922 с.
34. Приморская область. Список населенных мест со статистическими данными о каждом поселении, составленный по официальным сведениям. – Владивосток: Б.и., 1915. – 143 с.

35. Пространство и население Восточной Сибири // Сборник исторических сведений о Сибири и сопредельных ей странах. Т. 1. – СПб.: Б.и., 1875–1876. – С. 273–480.
36. Ревкомы Северо-Востока СССР (1922–1928 гг.): Сб. документов и материалов / Сост.: Е.М. Ильенко и др.; Редкол.: В.С. Флеров (гл. ред.) и др. – Магадан: Магадан. кн. изд-во, 1973. – 240 с.
37. Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. Т. VIII. Документы по главнейшим мероприятиям, совершенным в Приамурском крае. Ч. 1. – Иркутск: Б.и., 1884. – 194 с.
38. Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. II. Ч. II. – СПб.: Б.и., 1857. – 123 с.
39. Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. IX. Законы о состояниях. – СПб.: Б.и., 1857. – 477 с.
40. Свод законов Российской империи, издания 1857 года. Т. XII. Ч. II. – СПб.: Б.и., 1857. – 200 с.
41. Систематический сборник постановлений Владивостокской городской думы за 1901–1912 гг. – Владивосток: Б.и., 1913. – 750 с.
42. Собрание постановлений и распоряжений Западно-Сибирского комиссариата Сибирского временного правительства, издаваемое Управлением делами комиссариата. – 1918. – № 2.
43. Собрание узаконений и распоряжений правительства. – 1917. – № 95.
44. Съезды Советов Амурской области. 1918–1936 гг.: Сб. документов и материалов / Архив. отдел Амур. облисполкома. Гос. архив Амур. области; Сост.: Л.А. Суржина и др.; Редкол.: И.Ф. Маврин (отв. ред.) и др. – Благовещенск: Хабаров. кн. изд-во. Амур. отд-ние, 1987. – 240 с.
45. Труды IV Хабаровского съезда, созванного приамурским генерал-губернатором Д. И. Субботичем. 1903 г. – Хабаровск: Б.и., 1903. – 489 с.
46. Труды командированной по высочайшему повелению Амурской экспедиции. Вып. IX. Земское хозяйство в связи с общественным и администра-

тивным устройством и управлением в Амурской и Приморской областях / Сост. В.А. Закревский. – СПб.: Б.и., 1911. – 338 с.

47. Учреждение судебных установлений, высочайше утвержденное 20 ноября 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 3. – СПб.: Б.и., 1867. – С. 180–215.
48. Циркулярная телеграмма министра внутренних дел Г.Е. Львова губернским комиссарам об организации местного управления на основе сохранения старого административного аппарата (15 апреля 1917 г.) // Государственные учреждения в России / Сост.: В.П. Мельников и др.; Под ред. Н.П. Пищулина. – Н. Новгород: Б.и., 1994. – С. 169.

в) периодическая печать

1. Вестник ДВР. – 1922. – № 5–6.
2. Восточное обозрение. – 1884. – № 46, 48; 1888. – № 6.
3. Далекая окраина. – 1917. – 13 мая, 20, 22 июля.
4. Земская жизнь Приморья. – 1919. – № 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 24, 25; 1920. – № 1–2, 3–4, 7–8, 9–10; 1921. – № 1, 5–8.
5. Приамурская жизнь. – 1917. – 24 мая, 26 июля, 1 августа.

Исследования:

1. Авдеева, Н.А. Дальневосточная республика (1920–1922 гг.) / Н.А. Авдеева. – Хабаровск: Хабар. кн. изд-во, 1957. – 64 с.
2. Авдеева, Н.А. Из истории государственного строительства Дальневосточной республики (1920–1922 гг.) / Н.А. Авдеева // Ученые записки Хабаровского государственного педагогического института. – Хабаровск, 1961. – Т. VI. – С. 42–49.
3. Авдошкина, О.В. Политические организации дальневосточной буржуазии в условиях колчаковской диктатуры (ноябрь 1918 – январь 1920 гг.) / О.В. Авдошкина // Седьмая дальневосточная конференция молодых историков: Сб. материалов (13–16 мая 2002 г.) / РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока. Дальневост.

- гос. ун-т; Отв. ред. М.Б. Сердюк, И.О. Сагитова. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2002. – С. 12–19.
4. Андреев, А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.) / А.М. Андреев. – М.: Наука, 1983. – 334 с.
 5. Баляскин, С.С. Владивосток / С.С. Баляскин // Советское Приморье: Сборник. – Владивосток: Дальневост. гос. изд-во, 1940. – С. 29–46.
 6. Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов. – М.: Б.и., 1874. – 52 с.
 7. Беликова, Л.И. История дальневосточной партийной организации (1903–1922) / Л.И. Беликова, А.С. Черных. – Хабаровск: Изд-во Хабаров. гос. пед. ин-та, 1970. – 259 с.
 8. Беликова, Л.И. Коммунисты Приморья в борьбе за власть Советов на Дальнем Востоке (Приморская организация РКП(б) в 1917–1918 гг.) / Л.И. Беликова. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1967. – 287 с.
 9. Близнякова, А.В. Борьба большевиков за установление Советской власти на Дальнем Востоке (март 1917 г. – март 1918 г.) / А.В. Близнякова. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1957. – 71 с.
 10. Бодиско, А.М. Из жизни Хабаровска / А.М. Бодиско. – Хабаровск: Б.и., 1913. – 285 с.
 11. Васильчиков, А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А.И. Васильчиков. – СПб.: Б.и., 1869–1871. – Т. 1–3.
 12. Ващук, А.С. Владивостокская городская дума в конце XIX – начале XX в.: особенности и трудности, исторические уроки / А.С. Ващук // Особенности муниципального управления на Дальнем Востоке России: история, современность, будущее: Материалы Всерос. науч.-практ. конференции. – Владивосток: ПИППККГС, 2000. – С. 43–46.
 13. Веселовский, Б.Б. История земства за сорок лет / Б.Б. Веселовский. – СПб., 1901–1911. – Т. I–IV.

14. Витте, С.Ю. По поводу непреложности законов государственной жизни / С.Ю. Витте. – СПб.: Б.и., 1914. – 376 с.
15. Владивосток. 1860–1960 / В.М. Вишневецкий и др.; Редкол.: Д.П. Белых (отв. ред.) и др. – Владивосток: Прим. кн. изд-во, 1960. – 272 с.
16. Владивосток: Штрихи к портрету / Б. Августовский и др.; Отв. ред. В.А. Дудко. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1985. – 304 с.
17. Владимирский-Буданов, М.Ф. Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирский-Буданов. – СПб.–Киев: Б.и., 1905. – 699 с.
18. Воробьева, Т.Н. История развития местного самоуправления в Благовещенске / Т.Н. Воробьева // На рубеже веков: Материалы регион. науч.-практ. конференции. – Благовещенск: Б.и., 1999. – С. 205–207.
19. Востриков, Л.А. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом / Л.А. Востриков, З.В. Востоков. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1991. – 256 с.
20. Гармиза, В.В. Подготовка земской реформы 1864 года / В.В. Гармиза. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1957. – 264 с.
21. Герасименко, Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. – М.: Наука, 1990. – 264 с.
22. «Гласный». Городское дело в Сибири // Восточное обозрение. – 1884. – № 38. – С. 1–2; № 39. – С. 1–3; № 41. – С. 10–11; № 45. – С. 7–9.
23. Градовский, А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / А.Д. Градовский // Собр. соч. Т. 1. – СПб.: Б.и., 1899. – С. 315–337.
24. Градовский, А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России / А.Д. Градовский // Собр. соч. Т. 9. – СПб.: Б.и., 1908. – С. 409–519.
25. Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России») / РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока. Комсомольский-на-Амуре гос. пед. ин-т; Редкол.: Б.И. Мухачев (отв. ред.) и др. – Владивосток: ДВО РАН, 1998. – 292 с.

26. Еремян, В.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.) / В.В. Еремян, М.В. Федоров. – М.: Новый Юрист, 1998. – 176 с.
27. Зайончковский, П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 – 1880-х годов / П.А. Зайончковский. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 511 с.
28. Зайончковский, П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов) / П.А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1970. – 444 с.
29. Замула, И.Ю. Верхнеудинское городское самоуправление / И.Ю. Замула // Гуманитарные исследования молодых ученых Бурятии. – Улан-Удэ: БИОН СО РАН, 1996. – С. 109–118.
30. Захарова, Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. / Л.Г. Захарова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. – 178 с.
31. Захарова, Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861 / Л.Г. Захарова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 254 с.
32. Из истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России / О.И. Сергеев и др. – Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН. – Владивосток, 2000. – 111 с. – Рукопись деп. в ИНИОН РАН 13.02.01. № 56260.
33. Иконникова, Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны / Т.Я. Иконникова. – Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. пед. ун-та, 1999. – 365 с.
34. Иконникова, Т.Я. Хабаровская городская дума в годы первой мировой войны (1914–1917 гг.) / Т.Я. Иконникова // Власть и управление на Востоке России. – Хабаровск: ДВАГС, 1997. – № 0. – С. 50–57; Хабаровск: ДВАГС, 1998. – № 1. – С. 59–66.
35. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / РАН. Ин-т государства и права; Отв. ред. Л.С. Мамут. – М.: Наука, 1995. – 301 с.
36. История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.) / АН СССР. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории,

- археологии и этнографии народов Дальнего Востока; Редкол.: А.И. Крушанов (отв. ред.) и др. – М.: Наука, 1991. – 471 с.
37. К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 46. – С. 7–8; № 50. – С. 8–10.
38. Калинин, В.А. Исторический очерк города Никольска-Уссурийского / В.А. Калинин. – Никольск-Уссурийский: Б.и., 1913. – 86 с.
39. Каргинова, И.Е. Городу Уссурийску – 105 лет / И.Е. Каргинова // Никольск-Уссурийский: страницы истории. Документы и материалы / Рос. гос. ист. архив Дальнего востока; Редкол.: Н.А. Троицкая (гл. ред.) и др. – Владивосток: РГИА ДВ, 2003. – С. 5–11.
40. Кизеветтер, А.А. Местное самоуправление в России. IX–XIX столетия. Исторический очерк / А.А. Кизеветтер. – М.: Б.и., 1910. – 155 с.
41. Коляда, А.С. Никольск-Уссурийский: штрихи к портрету / С.А. Коляда, А.М. Кузнецов. – Уссурийск: Изд-во Уссур. гос. пед. ин-та, 1997. – 224 с.
42. Коркунов, Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная / Н.М. Коркунов. – 6-е изд. – СПб.: Б.и., 1909. – 739 с.
43. История крестьянства Сибири. Т. 2. Крестьянство Сибири в эпоху капитализма / Л.М. Горюшкин и др.; Редкол.: Л.М. Горюшкин (отв. ред.) и др. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1983. – 399 с.
44. Крушанов, А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Ч. 1. Русский Дальний Восток в период империализма (1908 – март 1917 г.) / А.И. Крушанов. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1968. – 135 с.
45. Крушанов, А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Ч. 2. Победа Великой Октябрьской социалистической революции (март 1917 – апрель 1918 гг.) / А.И. Крушанов. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1969. – 180 с.
46. Крушанов, А.И. Победа советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.) / А.И. Крушанов. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1983. – 231 с.

47. Куриленко, И.В. Читинская городская дума / И.В. Куриленко // Читинский архивный вестник. – Чита, 2001. – № 2. – С. 66–78.
48. Куцый, Г.С. Становление советской власти в Приморье (1917–1922 гг.) / Г.С. Куцый. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1977. – 175 с.
49. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. 1. Органы управления / Н.И. Лазаревский. – СПб.: Б.и., 1910. – 276 с.
50. Лаптева, Л.С. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России / Л.С. Лаптева, А.Ю. Шутов. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – 320 с.
51. Летопись Амурской области: (Хроника событий с древнейших времен до октября 1917 г.). Т. 1 / Под ред. Е.П. Сычевского. – Благовещенск: Б.и., 1998. – 94 с.
52. Лешков, В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого / В.Н. Лешков. – М.: Б.и., 1865. – 234 с.
53. Лобанов, В.Г. Старая Чита: [Документальный рассказ] / В.Г. Лобанов. – Чита: Степанов М.А., 2001. – 270 с.
54. Лыкова, Е.А. К вопросу о земствах на Дальнем Востоке в начале XX в. / Е.А. Лыкова // Россия и Китай на дальневосточных рубежах / Редкол.: Д.П. Болотин и др. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2001. – Вып. 2. – С. 359–362.
55. Малышев, В.П. Борьба за власть Советов на Амуре / В.П. Малышев. – Благовещенск: Амур. кн. изд-во, 1961. – 382 с.
56. Мальцева, Т.В. Земская «оппозиция» колчаковщине / Т.В. Мальцева // Из истории интервенции и гражданской войны в Сибири и на Дальнем Востоке, 1917–1922 гг.: Сб. статей / АН СССР. Сиб. отд-ние. Ин-т истории, филологии и философии; Отв. ред. Ю.И. Кораблев. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1985. – С. 188–193.
57. Матвеев, Н.П. Краткий исторический очерк г. Владивостока / Н.П. Матвеев. – Владивосток: Б.и., 1910. – 192 с.

58. Материалы по истории Владивостока. Кн. 1. 1860–1917 / АН СССР. Сиб. отд-ние. Дальневост. филиал; Редкол.: В.Г. Щебенков (отв. ред.) и др. – Владивосток: Прим. кн. изд-во, 1960. – 204 с.
59. Мизь, Н.Г. Страницы забытой истории. [К 140-летию Владивостока] / Н.Г. Мизь, Г.П. Турмов. – Владивосток: Изд-во ДВГТУ, 2000. – 114 с.
60. Мухачев, Б.И. Александр Краснощеков: Историко-биографический очерк / Б.И. Мухачев. – Владивосток: Изд-во ДВО РАН, 1999. – 284 с.
61. Мухачев, Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 гг. / Б.И. Мухачев // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов / Рос. гос. ист. архив Дальнего Востока; Редкол.: Э.В. Ермакова и др. – Владивосток: Прим. краевая организация Добровольного общества любителей книги России, 1998. – Т. III. – С. 158–168.
62. Мухачев, Б.И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока / Б.И. Мухачев // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России») / РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока. Комсомольский-на-Амуре гос. пед. ин-т; Редкол.: Б.И. Мухачев (отв. ред.) и др. – Владивосток: ДВО РАН, 1998. – С. 58–81.
63. Мухачев, Б.И. Становление советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.) / Б.И. Мухачев. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1975. – 202 с.
64. Мухачев, Б.И. Установление народно-революционной власти на Камчатке в 1920 году / Б.И. Мухачев // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока / Под. ред. В.С. Флерова. – Томск: Томск. кн. изд-во, 1960. – Т. I. – С. 239–268.
65. N. N. Положение вопроса о Сибирском земстве // Сибирские вопросы. – 1911. – № 7–8. – С. 17–20.

66. Назимок, В.Н. Борьба Советов с буржуазными органами местного самоуправления на Дальнем Востоке (1917–1918 гг.) / В.Н. Назимок. – Томск: Томск. кн. изд-во, 1968. – 112 с.
67. Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика / В.А. Нардова. – Л.: Наука, 1984. – 260 с.
68. Нардова, В.А. Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX – начале XX в. / В.А. Нардова // Реформы или революция? Россия, 1861–1917: Материалы междунар. коллоквиума историков [4–7 июня 1990 г.] / Редкол.: В.С. Дякин и др. – СПб.: Наука, 1992. – С. 55–66.
69. Нардова, В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века / В.А. Нардова. – СПб.: Наука, 1994. – 159 с.
70. Нежина, М.В. Формирование органов общественного управления в городах Дальнего Востока (вторая половина XIX в.) / М.В. Нежина // Россия и Китай на дальневосточных рубежах / Редкол.: Д.П. Болотин и др. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2003. – Вып. 6. – С. 11–13.
71. Некрасов, Н. К законопроекту о введении земства в Сибири / Н. Некрасов // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 16–23.
72. Очерки истории дальневосточных организаций КПСС (1900–1937) / Л.И. Беликова и др. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1982. – 352 с.
73. Очерки истории родного края. – Хабаровск, 1998. – 232 с.
74. Очерки истории Хабаровской краевой организации КПСС (1900–1978 годы) / Н.А. Авдеева и др. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1979. – 496 с.
75. Очерки истории Читинской областной организации КПСС / Л.Ф. Берсенев и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – Иркутск: Восточно-Сибирское кн. изд-во, 1986. – 432 с.
76. Пажитнов, К.А. Городское и земское самоуправление. Т. 1 / К.А. Пажитнов. – СПб.: Б.и., 1913. – 376 с.

77. Петров, А.И. Городская дума и образование китайско-корейской слободки во Владивостоке (1884–1893 гг.) / А.И. Петров // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития: Материалы регион. науч.-практ. конф. Ч. 3. (26–27 октября 1999 г.) / Редкол.: А.С. Ващук (отв.ред.) и др. – Владивосток: Б.и., 2000. – С. 4–9.
78. Петров, Ф.А. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864–1879 гг. / Ф.А. Петров // Великие реформы в России. 1856–1874: Сборник / Редкол.: Л.Г. Захарова (отв.ред.) и др. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1992. – С. 203–221.
79. Пирумова, Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX в. / Н.М. Пирумова. – М.: Наука, 1977. – 288 с.
80. Позняк, Т.З. Городская реформа и состав гласных городской думы / Т.З. Позняк // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и отечественной истории. Материалы междунар. науч. конференции (22–24 сентября 1997 г.) / Редкол.: Н.И. Дубинина (отв. ред.) и др. – Хабаровск: Изд-во Хабаров. гос. пед. ун-та, 1997. – С. 17–19.
81. Полнер, Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке / Т.И. Полнер. – М.: Б.и., 1908–1910. – Т. 1–2.
82. Попов, А.И. Город Чита: Описание, путеводитель и справочник по г. Чите Забайкальской области / А.И. Попов. – Чита: Б.и., 1907. – 192 с.
83. Рабцевич, В.В. Управление городами в Сибири последней четверти XVIII – первой половины XIX в. / В.В. Рабцевич // Сибирские города XVII – начала XX века: [Сборник] / Редкол.: О.Н. Вилков (отв. ред.) и др. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1981. – С. 155–173.
84. Ромас, А.А. К проблеме двоевластия Февральской революции 1917 г. / А.А. Ромас // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и отечественной истории. Материалы междунар. науч. конференции (22–24 сентября 1997 г.) / Редкол.: Н.И. Дубинина (отв. ред.) и др. – Хабаровск: Изд-во Ха-

баров. гос. пед. ун-та, 1997. – С. 136–137.

85. Ромас, А.А. Февральская революция 1917 г. в России и Приамурском крае: новый взгляд на некоторые ее события и факты / А.А. Ромас // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России») / РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока. Комсомольский-на-Амуре гос. пед. ин-т; Редкол.: Б.И. Мухачев (отв. ред.) и др. – Владивосток: ДВО РАН, 1998. – С. 19–32.
86. Рябов, Н.И. Очерки истории русского Дальнего Востока. XVII – начало XX в. / Н.И. Рябов, М.Г. Штейн. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1958. – 175 с.
87. Семенов, Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д.Д. Семенов. – СПб.: Б.и., 1901. – 387 с.
88. Сергеев, О.И. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.: Очерки истории / О.И. Сергеев, С.И. Лазарева, Г.Я. Тригуб. – Владивосток: Дальнаука, 2002. – 296 с.
89. Сергеев, О.И. Деятельность городских дум Дальнего Востока по развитию народного образования (90-е годы XIX в. – 1918 г.) / О.И. Сергеев, С.И. Лазарева // Гуманитарные и социально-экономические аспекты обучения и воспитания кадров военно-морского флота: Сб. науч. статей / Редкол.: В.Е. Кулешов (отв. ред) и др. – Владивосток: ТОВМИ, 2002. – Вып. 5. – С. 162–172.
90. Сергеев, О.И. Деятельность городских дум на Дальнем Востоке по организации медицинского обслуживания населения во второй половине XIX в. / О.И. Сергеев, С.И. Лазарева // Россия и Китай на дальневосточных рубежах / Редкол.: Д.П. Болотин и др. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2002. – Вып. 4. – С. 347–354.

91. Скоробогатов, С. Чем и как живет город Хабаровск / С. Скоробогатов. – Хабаровск: Б.и., 1912. – 185 с.
92. Сонин, В.В. Великий Октябрь и становление советской государственности на Дальнем Востоке (1917–1922) / В.В. Сонин. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1987. – 262 с.
93. Сонин, В.В. «Приамурское» буржуазное государственное образование («черный» буфер) и крах политики и практики контрреволюции в Приморье (май 1921 – октябрь 1922 гг.) / В.В. Сонин. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1974. – 61 с.
94. Сонин, В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922 / В.В. Сонин. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1990. – 349 с.
95. Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока / Под. ред. В.С. Флерова. – Томск: Томск. кн. изд-во, 1960. – Т. I. – 352 с.
96. Уссурийск, 1866–1966 / А.И. Гулянский и др. – Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1967. – 76 с.
97. Уссурийску – 125 лет: Очерки истории / Н.А. Бутенин и др. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1991. – 135 с.
98. Хисамутдинов, А.А. Владивостокъ. Этюды к истории старого города / А.А. Хисамутдинов. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1992. – 328 с.
99. Чернышева, В.И. Как выбирали в Хабаровскую думу / В.И. Чернышева. – Хабаровск: ОГИЗ–Дальгиз, 1947. – 16 с.
100. Чернышева, В.И. Хабаровск (к 100-летию города) / В.И. Чернышева. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1958. – 104 с.
101. Чернышева, В.И. Хабаровск, 1858–1983: Очерк истории / В. Чернышева, Г. Чечулина, А. Сатурин. – Хабаровск: Хабаров. кн. изд-во, 1983. – 336 с.
102. Шерешевский, Б.М. В битвах за Дальний Восток (1920–1922 гг.) / Б.М. Шерешевский. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1974. – 187 с.

103. Шиндялов, Н.А. Бюро самоуправлений Амурской области: Благовещенск–Сахалин–Благовещенск (март–сентябрь 1918 г.) / Н.А. Шиндялов // Россия и Китай на дальневосточных рубежах / Редкол.: Д.П. Болотин и др. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2003. – Вып. 6. – С. 22–28.
104. Шиндялов, Н.А. За власть Советов (1917–1922 гг.) / Н.А. Шиндялов. – Благовещенск: Хабаров. кн. изд-во. Амур. отд-ние, 1971. – 56 с.
105. Шиндялов, Н.А. Октябрь на Амуре. Установление советской власти в Амурской области. Март 1917 г. – апрель 1918 г. / Н.А. Шиндялов. – Благовещенск: Хабаров. кн. изд-во. Амур. отд-ние, 1973. – 192 с.
106. Шинковская, Н.В. Владивостокская дума: к истокам самоуправления в России / Н.В. Шинковская // Россия и АТР. – 1997. – № 2. – С. 67–72.
107. Шинковская, Н.В. Городское самоуправление во Владивостоке в конце XIX в. / Н.В. Шинковская // Владимир Клавидиевич Арсеньев и его наследие: Материалы науч.-практ. конференции, посвященной 125-летию со дня рождения В.К. Арсеньева / Администрация Прим. края. Прим. гос. объединенный музей им. В.К. Арсеньева; Редкол.: Э.В. Ермакова (отв. ред.) и др. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. – С. 134–137.
108. Шумилов, М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. / М.М. Шумилов. – М.: Прометей, 1991. – 218 с.
109. Яворская, Е.Д. Деятельность Владивостокского городского управления по регламентации проживания китайского населения (вторая половина XIX – начало XX в.) / Е.Д. Яворская // Россия и Китай на дальневосточных рубежах / Редкол.: Д.П. Болотин и др. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2002. – Вып. 3. – С. 359–366.
110. Яворская, Е.Д. Из истории городского самоуправления во Владивостоке / Е.Д. Яворская // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов / Рос. гос. ист. архив Дальнего Востока; Редкол.: Э.В. Ермакова и др. – Владивосток: Прим. краевая орга-

низация Добровольного общества любителей книги России, 2000. – Т. V. – С. 128–139.

111. Яхненко, А.Г. Формирование органов самоуправления в Амурской области в 1917 году / А.Г. Яхненко // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и отечественной истории. Материалы междунар. науч. конференции (22–24 сентября 1997 г.) / Редкол.: Н.И. Дубинина (отв. ред.) и др. – Хабаровск: Изд-во Хабаров. гос. пед. ун-та, 1997. – С. 137–140.

Справочная литература:

1. Города Российской империи на 1.01.1914 (со сведениями о них на 1.01.1987): Справочник / РАН. Ин-т рос. истории; Сост.: Л.А. Рутковская; Под ред. Я.Е. Водарского. – СПб.: Изд-во Русско-Балтийский информационный центр «Блиц», 1996. – 87 с.
2. Чите – 125 лет: Рекомендательный указатель литературы к 125-летию Читы как областного центра. – Чита: Б.и., 1976. – 149 с.

Учебная литература:

1. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник / Н.П. Ерошкин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высш. шк., 1983. – 352 с.
2. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.